

SCHEDA 1 - REVIEW DI STUDI, RICERCHE, VALUTAZIONI

RAPPORTO FINALE

Valutazione dei meccanismi di funzionamento del PON 2014-2020 “Cultura e Sviluppo”

Una rassegna

Marzo 2019

Elaborato da: Alessandro F. Leon

Incarico di Studiare Sviluppo SRL, CUP di progetto: F89G16000170006, Codice Progetto: BC0900,
Numero Protocollo 019541, Lettera di incarico del 05/02/2018

Contatti e-mail: aleon@cleseconomia.com

INDICE

1. PREMESSA ED EXECUTIVE SUMMARY.....	3
2. L'APPROCCIO DI VALUTAZIONE	19
3. BREVE DESCRIZIONE DEL PON CULTURA E SVILUPPO.....	21
4. IL FUNZIONAMENTO DEL PROGRAMMA E DEI SUOI FONDAMENTI LOGICI E TEORICI	26
4.1. Individuazione analitica dei meccanismi di funzionamento del PON Cultura e Sviluppo	26
4.2. Meccanismi di funzionamento ed analisi delle evidenze	36
5. MECCANISMO DI FUNZIONAMENTO N.1 – LA CENTRALITÀ DELLA DOMANDA	39
6. MECCANISMO DI FUNZIONAMENTO N.2 – IL RAPPORTO TRA ATTRATTORE E AREA DI ATTRAZIONE	56
7. MECCANISMO DI FUNZIONAMENTO N.3 – LA GOVERNANCE TERRITORIALE	75
8. MECCANISMO DI FUNZIONAMENTO N.4 – LA GESTIONE D'IMPRESA E DELLA RETE	88
9. MECCANISMO DI FUNZIONAMENTO N.5 – LE ICC E LA QUESTIONE DELLA LOCALIZZAZIONE DELLE IMPRESE NELL'AREA DI ATTRAZIONE	98
BIBLIOGRAFIA	114

1. PREMESSA ED EXECUTIVE SUMMARY

Premessa

Come ampiamente illustrato nella Scheda 1 del Piano di Valutazione del Programma Operativo Nazionale 2014-2020 “Cultura e Sviluppo” (da ora “PON Cultura e Sviluppo” oppure semplicemente “PON”), oggetto della valutazione è la verifica e l’approfondimento della logica dell’intervento sulla quale sono basate le scelte strategiche del PON al fine di rafforzarne la conoscenza e la consapevolezza dei meccanismi causali cui si affida il programma a beneficio dell’Autorità di Gestione e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (da ora MiBAC), della Commissione Europea, dei valutatori coinvolti e di tutti gli attori interessati dai processi attuativi del PON. La Scheda 1 propone quale strumento di analisi la “review” (rassegna) delle ricerche di carattere valutativo, scientifico e statistico che affrontano aspetti e tematismi di interesse del PON nell’ambito dei due settori di intervento del programma, le “infrastrutture culturali” e le “industrie culturali e creative”.

Il lavoro trae una lontana ispirazione dall’approccio della *sintesi realista*, anche se gli argomenti non raggiungono mai quel dettaglio analitico di livello microeconomico che si richiederebbe anche a causa della scarsissima disponibilità di studi e ricerche applicate al settore culturale su aspetti e fattori cruciali per il funzionamento delle politiche di sviluppo. Se vi è un’ispirazione in proposito, questa si richiama ad un principio generale secondo il quale la forma e la logica delle politiche di intervento pubblico vanno suffragate anche dalle evidenze empiriche disponibili.

Questa rassegna non si propone ovviamente di sviluppare teorie, metodi od analisi “originali” che spieghino il funzionamento del sistema economico o che “giudichino” in astratto le politiche di intervento pubblico. L’obiettivo della valutazione è essere quello di isolare i fenomeni ed i comportamenti economici, finanziari e sociali più “significativi” che segnano positivamente o negativamente una politica di intervento.

L’analisi delle evidenze è effettuata sulla base dello studio di tre fonti elencate in ordine di importanza:

1. Ricerche e studi valutativi;
2. Letteratura accademica di settore;
3. Rapporti tematici e di settore, statistiche, Indagini di campo, sondaggi, relazioni presso convegni di carattere scientifico, atti e documenti amministrativi di vario tipo, bandi di gara e contratti e così via.

L’ambito disciplinare della review è prevalentemente economico ed aziendale, esteso quando rilevante agli aspetti statistici, giuridici, amministrativi, culturali, sociologici.

Il Rapporto è sostanzialmente suddiviso in due parti:

1. la prima (Capp. 2, 3 e 4) è dedicata alla individuazione del “meccanismi di funzionamento” del programma, effettuata sulla base di un’analisi del programma stesso sotto il profilo logico, della sua interpretazione alla luce dei modelli di sviluppo economico applicato alla valorizzazione dei beni e le attività culturali (Asse I) e a quello della promozione e dell’ampliamento del settore delle imprese culturali e creative (Asse II).
2. La seconda (Capp. 5, 6, 7, 8 e 9) è dedicata alle analisi delle evidenze teoriche ed empiriche di 5 meccanismi di funzionamento esaminati attraverso due lenti: i) l’interpretazione del ruolo giocato dal “meccanismo” secondo quanto rinvenibile dalle teorie e dai modelli economici ed applicati di riferimento; ii) l’analisi della realtà attraverso le evidenze empiriche.

La redazione della review ha dunque organizzato e sistematizzato le evidenze registrate dalla letteratura accademica e da quella applicata afferente la *policy* considerata per ogni singolo meccanismo di funzionamento individuato. I meccanismi di funzionamento del PON esaminati sotto il profilo delle analisi di review delle evidenze empiriche sono almeno 5, di cui 3 potrebbero essere considerati come “assiomi” - fattori che se non si verificano viene a mancare la logica stessa della programmazione economica per lo sviluppo - e 2 che potrebbero essere definiti come “condizioni” - fattori che se non si verificano, mettono a repentaglio il successo il programma a medio e lungo termine. Si tratta dei seguenti:

1. L’assioma della **domanda potenziale e del sottoutilizzo** del patrimonio culturale;
2. L’assioma posto dalla stretta **relazione tematica e localizzativa tra attrattore ed area di attrazione**;
3. Le condizioni che assicurino una buona **governance interistituzionale e territoriale**, ovvero la leale cooperazione tra i responsabili del patrimonio culturale dell’attrattore e quelli degli altri soggetti gestori delle risorse culturali del territorio nell’area di attrazione;
4. Le condizioni che assicurino una stabile, efficace, efficiente e per quanto possibile auto-sostenibile **gestione** delle risorse culturali oggetto di intervento pubblico sia per quanto riguarda il (grande) attrattore, sia per quanto concerne le altre emergenze culturali e creative collegate funzionalmente;
5. L’assioma della **coincidenza dell’area di attrazione di competenza dell’attrattore e quella delle imprese del settore culturale e creativo**.

Alcune cautele

I risultati della review vanno letti alla luce di alcuni fattori che hanno condizionato il lavoro:

1. Il lavoro di valutazione richiederebbe la presenza di un flusso durevole e costante di studi e ricerche scientifiche sul piano accademico ed applicato sia a livello teorico, sia e soprattutto a livello dei singoli elementi logici che presuppongono il funzionamento reale del sistema economico di settore. Questo non è il caso del settore culturale per tanti motivi: è un settore di nicchia e dunque di piccole dimensioni nell’ambito molto vasto della disciplina economica; esiste una scarsa attenzione a temi molto concreti e per definizione altamente interdisciplinari che riguardano la cultura; le risorse finanziarie disponibili hanno storicamente depresso le spese per analisi, indagini e conoscenza del settore culturale.
2. Gli studi di valutazione esistenti sono scarsi. Quei pochi esistenti esaminano temi e fenomeni ad una scala macro, e comunque ad un livello così alto che gli elementi

chiave che possono influenzare il funzionamento reale delle politiche risultano quasi impercettibili.

3. La carenza di valutazioni di settore non è supplita dal lavoro di ambito accademico perché quest'ultimo si è indirizzato prevalentemente e legittimamente verso altri obiettivi e impiegando percorsi scientifici eterogenei e divergenti. È evidente che l'interesse dell'accademia, almeno per quanto riguarda gli economisti, gli aziendalisti ed i giuristi, si sia diretto soprattutto verso la proposizione di nuovi modelli e di sperimentazione di politiche e di pratiche gestionali in sostituzione di quelli esistenti. La letteratura è affollata di manuali e articoli rivolti a "come si dovrebbe fare" e a "come si potrebbe fare meglio", senza riflettere molto sul passato e senza radicare quelle proposte sull'esame approfondito di quello che è mancato o di quello che era evidentemente sbagliato. Si hanno idee chiare su quello che dovrebbe essere e non su quello che è o che è stato, una "fretta" che a volte inconsapevolmente contribuisce a rendere quelle stesse proposte più fragili e meno realistiche.
4. Se il punto di vista del valutatore dovrebbe essere sempre imparziale, il rispetto di questa condizione è reso più difficile dal fatto che la copertura reale della teoria dello sviluppo applicata al settore culturale e creativo è, allo stato, incompleta. Le politiche di intervento sono "orfane" di una coerente ed unitaria teoria economica: come si avrà modo di precisare, sono presenti "geni" di più modelli teorici di riferimento, possono essere individuati "padri e madri" del programma, una distanza che paradossalmente aumenta nel tempo quando le amministrazioni pubbliche traducono le teorie in strumenti operativi.

Nonostante siano così centrali per il potenziale successo del PON, le evidenze "classiche" da letteratura o da studi valutativi sono scarse o focalizzate su fenomeni non collegati ai meccanismi di funzionamento. È stato perciò necessario allargare il rango dei materiali di studio verso un'ampia miscellanea di documenti comprendente relazioni ai convegni, estratti da siti web, atti di valore giuridico, economico o fiscale, atti e documenti amministrativi, articoli di giornale e di riviste, appunti e note di vario tipo non sempre trattate con il rigore del metodo scientifico. Tuttavia, possono avere un loro valore di documentazione e di esplicitazione di comportamenti e di fenomeni economici e sociali significativi. Hanno anche la proprietà di essere facilmente rinvenibili in rete e dunque per chi fosse eventualmente interessato, sono altamente accessibili e verificabili.

I principali risultati trasversali della review

I 5 meccanismi di funzionamento sono stati individuati secondo un ordine desunto dalla struttura e dalla logica del Programma. I temi sono tratti da una lettura verticale del PON: si è partiti dall'analisi delle finalità e dagli obiettivi tematici e specifici, si è passati poi allo studio della strategia del programma, si è giunti infine all'esame delle priorità degli interventi e delle descrizioni degli Assi e delle azioni. Si è dato luogo ad un "itinerario" che si snoda tra argomenti e meccanismi logici inerentemente intrecciati fra di loro sui quali si è disegnato una sorta di percorso "narrativo" che limitasse al minimo le sovrapposizioni o le duplicazioni che avrebbero pregiudicato la comprensibilità del testo e l' incisività degli argomenti.

I principali risultati trasversali della rassegna sono i seguenti:

1. In questa particolare formulazione si è voluto dare alla "domanda" culturale un ruolo forte e caratterizzante: lega idealmente il primo meccanismo - che individua nella fruizione del patrimonio il motore delle politiche economiche a favore del patrimonio - ed il quinto meccanismo - che individua nella domanda che fronteggiano le imprese

culturali e creative un fattore determinante per l'insediamento delle stesse all'interno od all'esterno delle aree di attrazione individuate dal PON. Così si propone un "rovesciamento": la domanda determina l'offerta, contrariamente all'approccio standard che classifica la politica economica per la cultura e lo sviluppo tra quelle basate sul ciclo "Offerta-Domanda-Offerta".

2. Il PON, per quanto riguarda l'Asse I, assegna una particolare importanza a concetti quali l'integrazione gestionale e la creazione di sistemi museali e culturali nelle "aree di attrazione". La rassegna conferma quanto sia importante trovare forme gestionali più coordinate ed integrate tra loro e individua alcuni esempi resilienti di sistemi gestionali. La rassegna indica inoltre che rendere operativa una gestione a rete dei musei è operazione altamente difficile per una serie di ostacoli ormai piuttosto ben conosciuti, tra i quali menzioniamo la governance interistituzionale d'area e la disponibilità di un certo ammontare di risorse pubbliche destinate al finanziamento permanente del deficit di esercizio dei musei o del sistema museale. Sorprendentemente il PON individua e finanzia esclusivamente l'attrattore principale, lasciando il resto (i musei ed i monumenti collegati in rete, le imprese della filiera del patrimonio e delle ICC, la cittadinanza ed altri stakeholder) ad una libera combinazione giuridica ed economica e ad un equilibrio economico e finanziario che troppo spesso - in assenza di un presidio statale o regionale - non può essere trovato.
3. La questione della gestione rimane un tema centrale per assicurare il successo del PON nel medio e nel lungo termine. È la gestione che "mette a sistema" e persegue gli obiettivi diretti, di tipo culturale, e quelli "indiretti", di crescita e di sviluppo. Il raggiungimento del doppio obiettivo è possibile se e solo se il management si fa carico delle finalità del Programma nella fase gestionale, successiva agli interventi. La difficoltà operativa sta nel fatto che raggiungere un assetto efficiente ed efficace dell'attrattore e dell'area di attrazione richiede una piena collaborazione da parte dei responsabili dei beni (per questo la governance interistituzionale è cruciale) e risorse finanziarie in grado di sostenere le attività culturali.
4. Sul piano della governance, dagli studi emerge che per dare luogo ad una governance stabile ed efficace sia per la gestione dell'attrattore, sia per la gestione di sistemi museali e di reti, il ruolo della Regione è importante. Le reti museali infatti costituiscono una realtà viva quando la Regione aggiorna frequentemente la normativa sulla valorizzazione ed è parte attiva nei processi di creazione e di consolidamento delle reti. Importante, e qualche volta indispensabile, la collaborazione e l'apporto finanziario aggiuntivo di altri soggetti del territorio come le Fondazioni ex bancarie e le Camere di Commercio. La presenza di tali istituzioni rafforza e consolida gli attrattori e le reti rendendole meno dipendenti da risorse pubbliche, nel tempo sempre più scarse.
5. Sul tema delle Imprese Culturali e Creative, la review mette in luce la scarsa presenza di queste imprese nelle aree di attrazione. Al contrario, una correlazione di tal fatta emerge tra area di attrazione e le imprese collegate alle attività turistiche. Dall'analisi della letteratura emerge che le difficoltà che il PON ha avuto nel finanziare le imprese consolidate potrebbe derivare da un equivoco: il collegamento delle ICC alle aree di attrazione non sarebbe strettamente territoriale poiché le ICC si riferiscono, sia per quanto riguarda la produzione di servizi destinati alla vendita, sia per quanto riguarda prodotti intermedi destinati ad altre imprese del patrimonio, dell'industria culturale, delle attività manifatturiere o dei servizi, ad un mercato prevalentemente regionale, ed in casi più specifici nazionale od internazionale. La rivoluzione digitale, inoltre, rende queste imprese sempre più indifferenti alla localizzazione rispetto ad un ipotetico e singolo cliente come l'area di attrazione, mentre potrebbero essere interessate ad una localizzazione mediana tra le aree di attrazione e in prossimità del

mercato principale (la grande area urbana). Un ulteriore elemento che gioca nella localizzazione delle ICC potrebbe essere rappresentato dalla vicinanza “le une alle altre”, un comportamento di tipo “distrettuale” che in genere si verifica o nelle aree urbane più grandi o in aree produttive manifatturiere consolidate. Se fosse così, ma è da dimostrare, ne deriverebbe che per queste imprese le politiche di aiuto del PON dovrebbero introdurre un elemento di maggiore flessibilità sul tema localizzativo. Meno problematico invece il sostegno rivolto alle imprese nonprofit perché locali per definizione. Tuttavia, il sostegno alle imprese nonprofit sarebbe molto più efficace se si chiarisse quale sia il loro ruolo sia nei confronti delle attività culturali promosse dall’attrattore o da altri soggetti coinvolti dalla rete, sia delle altre attività sociali e culturali nell’area di attrazione del territorio. È necessario infatti chiarire le forme con le quali le imprese possano trovare nelle reti le infrastrutture necessarie per agevolare il loro lavoro. Di nuovo, è l’assetto a sistema dell’area di attrazione che dominerebbe, almeno in parte, il processo di sviluppo di queste imprese.

6. Sempre in tema di aiuti alle imprese, così come il PON scrive, le politiche di sviluppo invocano il rafforzamento del sistema produttivo legato alla filiera turistica in linea con le esigenze del visitatore attratto. Poiché il turismo è competenza regionale, si è lasciato agli accordi (gli AOA) demarcare quello che sarebbe stato possibile fare con gli aiuti di stato e quello che sarebbe stato possibile fare con gli aiuti della Regione. Ma se la gestione delle reti culturali non costituisce un vero e proprio oggetto di interesse della Regione, il collegamento auspicato potrebbe mancare. Il PON potrà funzionare meglio se la Regione condividesse a fondo, credendoci, la visione di sviluppo sottostante le finalità del Programma.

I principali risultati della review per meccanismo di funzionamento

I paragrafi che seguono sono strutturati in base alla seguente impostazione. Ogni meccanismo di funzionamento esaminato contiene una breve descrizione, gli obiettivi specifici della review, le principali conclusioni a loro volta divise in tre sotto-argomenti: i principali risultati ottenuti, i suggerimenti per gli studi da effettuare in futuro, i suggerimenti per le future ed eventuali policy basate sulla cultura.

■ Meccanismo di funzionamento n.1: “Domanda e sottoutilizzo del bene culturale”

Breve definizione del meccanismo di funzionamento e obiettivo della review. Le politiche di sviluppo del PON Cultura e Sviluppo si fondano sull’assunto generale che la valorizzazione culturale è strumento di attrazione di (nuovi) visitatori, con richiami insistenti sulla connessione tra settore turistico e quello culturale comprendendo in quest’ultimo anche i settori dell’industria culturale e creativa. L’ampliamento della domanda è possibile, tuttavia, se le risorse culturali sono in parte “sottoutilizzate”. In questo caso, le politiche di sviluppo per avere successo dovrebbero indurre una crescita sostenuta e sostenibile di fruizione territoriale, meglio se questa provenisse dall’estero (*spill-over*). Qui il concetto di “sottoutilizzo” che interessa è quello prodotto da una sorta di “razionamento” che impedirebbe il godimento della risorsa da parte di tutti. Le politiche di attrazione potrebbero fallire, infatti, qualora i gestori dei musei o dei sistemi museali, nonostante siano beneficiati di risorse per l’ammodernamento e la promozione delle visite culturali, rivolgersero prevalentemente il loro interesse verso altri obiettivi “ICOM” come la ricerca scientifica, la manutenzione, la conservazione, ecc., razionando la risorsa nonostante gli investimenti di valorizzazione dedicati. Non è difficile dimostrare che esista una elevata fruizione potenziale, italiana e straniera, che potrebbe interessare il territorio

meridionale e più in generale il Paese. Tuttavia questa potenzialità potrebbe dileguarsi qualora il management museale non prenda sul serio il tema della domanda di fruizione, della tipologia predominante dei visitatori, dei loro interessi ed esigenze. L'analisi della domanda costituisce un "test" per verificare se e quanto negli ultimi anni le istituzioni culturali si siano attrezzate per conoscere il visitatore e migliorare la qualità della fruizione in un contesto di politiche di valorizzazione. Un secondo aspetto importante e concatenato riguarda gli strumenti per generare l'attrazione turistica e culturale, con particolare riguardo all'introduzione su più vasta scala dei sistemi digitali alla cultura.

Principali conclusioni della review: L'attenzione posta al tema della fruizione è oggi maggiore di quella che avremmo trovato in Italia solo pochi anni fa. Il visitatore non è più un perfetto sconosciuto e il manager si pone una più vasta congerie di domande comportamentali e funzionali e li misura tramite strumenti di adeguato livello tecnico e scientifico. La domanda è considerata un fattore centrale per il buon funzionamento dei musei e i molti casi di studio mostrano quanto ciò sia patrimonio di molti manager, soprattutto quelli che presidiano organizzazioni museali che hanno modificato la forma per aumentarne l'autonomia. Non è ovvio traslare questi fenomeni, non quantificabili se non sotto il profilo qualitativo, a livello aggregato. Tuttavia, sono compatibili con le previsioni del PON che richiede un impegno profondo per generare una nuova ed intensa attrattività verso il patrimonio e verso il territorio. La sfida sta nella concorrenza internazionale sugli stessi segmenti di domanda, perché vi è una certa concordanza sul fatto che questa è stimolata da un'intensa promozione attraverso il digitale, per la quale si registra un forte ritardo.

I principali risultati relativi al meccanismo n.1 sono i seguenti:

- i. Le politiche per lo sviluppo basate sul patrimonio culturale sono spesso catalogate come politiche per l'offerta dove l'aumento potenziale della domanda di cultura deriverebbe originariamente e causalmente da un incremento proporzionale o meno dell'offerta (pubblica, in larga parte). In realtà una componente rilevante della crescita della domanda culturale è invece endogena e originata da fattori del tutto autonomi ed indipendenti dall'offerta: cultura di base, origine, reddito, professione, ecc. Chi gestisce i musei, per incrementare l'attrattività, non può prescindere dalle esigenze effettive della domanda culturale che fronteggia quotidianamente. Se ne deriverebbe che una crescita della domanda culturale, che poi a sua volta può tradursi in aumento di reddito ed occupazione a livello territoriale, dipenderebbe dalla capacità di soddisfare specifiche esigenze dei consumatori piuttosto che da un incremento generico e indiscriminato dell'offerta culturale. Questa evidenza è visibile non solo a livello macroeconomico ma anche a quello micro: vi è una crescente consapevolezza da parte del management dei musei – non importa se pubblico o privato – che una maggiore crescita della fruizione potrebbe dipendere dalla capacità di adeguare l'offerta alle complesse e diversificate esigenze del visitatore, soprattutto straniero. Nei musei autonomi la tendenza crescente a studiare i specifici comportamenti e le esigenze culturali (e non) dei visitatori dimostrerebbe tale evidenza;
- ii. La letteratura di settore punta l'attenzione sull'insufficiente livello di fruizione culturale dei residenti italiani a confronto con quelli degli altri paesi EU28. Emergerebbe dunque un gap di consumo che andrebbe ridotto o colmato del tutto nel medio e nel lungo termine. Manca al PON Cultura e Sviluppo ed ai POR regionali una strategia ed un insieme di azioni di "coesione sociale" rivolte a migliorare l'inaccettabile performance italiana. In fondo, al PON Cultura e Sviluppo mancherebbe un "Asse III", la Cultura come coesione sociale, un ambito che potrebbe avere una doppia regia, nazionale e regionale.

I suggerimenti per gli studi da effettuare in un prossimo futuro sono i seguenti:

- i. Si dovrebbe intensificare la produzione di indagini qualitative e quantitative verso specifici *target* di visitatori del patrimonio culturale sia italiani, sia stranieri. Le indagini andrebbero svolte sia a livello nazionale, sia a livello locale (dell'attrattore; dell'area di attrazione);
- ii. Si dovrebbe dare avvio all'analisi dei "big data", almeno per i Musei ad alta fruizione, per studiare migliori strategie di attrazione culturale e turistica sia dei residenti, sia dei turisti. Non si tratterebbe (solo) di moltiplicare le visite per migliorare il mercato turistico, quanto di capire come il Museo (e la cultura) stimoli realmente e profondamente il visitatore sul piano personale;
- iii. Si dovrebbe approfondire lo studio di politiche di incentivazione alla fruizione dal lato della domanda sia per quanto riguarda l'interesse culturale, sia gli aspetti riguardanti l'*incoming* turistico. Sarebbe importante studiare nuove forme di politica per lo stimolo alla domanda da parte del "non pubblico", allo scopo di innovare gli strumenti disponibili rispetto ai tradizionali ed antichi sistemi basati sulle tariffe e/o suoi voucher.

I suggerimenti per le policy sono i seguenti:

- i. Si dovrebbe riflettere più a fondo sulle modalità e gli incentivi rivolti a stimolare la domanda culturale straniera, almeno in alcuni paesi "decisivi" (USA, Germania, Francia, Russia, ecc.);
- ii. Si dovrebbe spingere ulteriormente i soggetti gestori nelle attività per la raccolta e lo studio dei comportamenti dei visitatori;
- iii. Si dovrebbe mettere a punto strategie, strumenti ed azioni per correlare le politiche per l'intensificazione della domanda culturale con quelle turistiche;
- iv. Si dovrebbe mettere a punto strategie e strumenti ed azioni per la comunicazione culturale *on-line*, soprattutto per attrarre una domanda straniera.

■ **Meccanismo di funzionamento n.2: "Il rapporto tra attrattore ed area di attrazione"**

Breve definizione del meccanismo di funzionamento e obiettivo della review. Il PON Cultura e Sviluppo attraverso l'Asse I, finanzia progetti che potenzino l'attrattività dei luoghi. Su un piano più operativo e su scala di territorio locale le politiche di sviluppo si fondano sul principio che tali attrattori esistano e che essi potenzino la loro capacità qualora fossero inseriti in reti relazionali e/o funzionali con altri beni culturali oggetto di fruizione. Sempre su un piano operativo e territoriale, le politiche di sviluppo si basano sul principio ulteriore per il quale le relazioni funzionali tra attrattori e altri beni culturali collegati possono (anzi devono) essere messi a sistema (culturale, economico, finanziario, sociale) in base ad una certa declinazione territoriale ("area di attrazione"). L'obiettivo della review è quella verificare l'importanza dei sistemi culturali, con al centro un attrattore, per massimizzare il successo del PON. Si è lavorato nel selezionare le migliori esperienze concrete: quali siano, come sono sorti, quale spazio godono in Italia, quale sia stata la loro evoluzione nel tempo, quali siano le criticità.

Principali conclusioni della review. La connessione tra l'attrattore e gli altri beni culturali a quella certa scala territoriale è assunta dal PON Cultura e Sviluppo in base ad alcuni criteri di tipo culturale, economico od istituzionale. Una volta identificato attrattore ed area di attrazione, in sede di azione ed intervento il PON si limita a finanziare esclusivamente i progetti dell'attrattore, mentre il resto del patrimonio con il quale sarebbe necessario fare rete non ha accesso ad ulteriori risorse. O meglio, il PON lascerebbe un certo spazio di azione alle Regioni che, con loro risorse (FESR), potrebbero interessarsi al resto del patrimonio incluso nell'area di attrazione o in generale a proporre azioni "di sistema". Nulla, tuttavia, spinge gli uni (l'attrattore) e gli altri (il resto del patrimonio nell'area di attrazione) a cooperare per fare sistema, per fare rete. Tutto invece è lasciato alla disponibilità ed alla volontà dei soggetti gestori locali presenti nelle aree di attrazione, che storicamente sono piuttosto scarse, soprattutto è scarsa la cooperazione Stato-Enti locali. Nel PON si parla esplicitamente di sistema gestionale, ma la sua attuazione è affidata alla responsabilità dei beneficiari dell'Asse II, senza che emergano in proposito impegni giuridicamente vincolanti. Il PON lascia sostanzialmente ai beneficiari il compito di fare sistema, e non propone strumenti e risorse che potrebbero stimolare la cooperazione nelle aree di attrazione. Questo aspetto contrasta con quello che emerge dalla letteratura: per fare rete è necessario lavorare a lungo sia sull'attrattore, sia sul resto del patrimonio culturale.

I principali risultati della review rivolti al meccanismo n.2 sono i seguenti:

- i. Sia la letteratura accademica sia quella empirica mostrano quanto sia importante l'integrazione territoriale dei beni e le attività culturali attraverso la creazione e la messa a punto di sistemi gestionali. Ciò è vero nonostante che le esperienze di gestione di rete o di sistema territoriale integrato siano esigue e che la fondazione di molte reti e di *cluster* risalga a molti anni fa. Per contro, anche se poche ed antiche, queste esperienze di gestione sono resilienti e funzionanti;
- ii. In considerazione delle caratteristiche del patrimonio culturale italiano, e di quello museale in particolare, una maggiore integrazione gestionale dei beni a livello locale consente di raggiungere maggiori economie di scala e di scopo e maggiore quantità e qualità dei servizi culturali. Anche se il bilancio di esercizio del sistema museale rimanesse comunque in deficit, migliorerebbe comunque la sostenibilità rispetto alla situazione "senza integrazione".
- iii. Come obiettivo più ravvicinato e realistico, se l'integrazione gestionale dei servizi museali è ancora distante, la messa in comune di alcune attività o servizi, senza mettere a repentaglio l'identità dei singoli musei, potrebbe rappresentare un utile miglioramento e non è un caso se in alcune Regioni si lavora già in questa stessa direzione (abbonamento museale, card museale, biglietteria integrata, ecc.);
- iv. La scelta del PON di focalizzarsi sull'attrattore, specie se grande o principale, è di per sé ragionevole ma non è condizione e/o sufficiente per lo sviluppo economico d'area. Non tutte le reti e sistemi di gestione hanno al centro un attrattore e in generale quando un attrattore è presente nel sistema l'integrazione produce risultati migliori. Molti problemi nascono, invece, dall'esclusione di un grande attrattore dalla rete di musei in cui insiste, come ben illustrato dal caso di Torino, di Roma, ecc.;
- v. Se si eccettuano le esperienze di Fondazione CARIPLO e della Regione Marche non risulta se non raramente l'instaurazione di un dialogo permanente ed efficace tra i soggetti gestori delle reti/sistemi ed i cittadini. Modeste anche le relazioni funzionali tra i soggetti gestori delle reti/sistemi e la filiera delle imprese private, vuoi ricadenti nel perimetro del settore turistico, vuoi in un'accezione di settore culturale e creativo più ampia. Anche laddove i sistemi museali siano una realtà,

nonostante il lungo periodo di vita di queste aggregazioni, sorprende che tali interrelazioni con i residenti o le imprese rimangano sepolte o poco evidenti.

I suggerimenti per gli studi da effettuare in un prossimo futuro sono i seguenti:

- i. Vi sarebbe l'esigenza di fare un grande lavoro di approfondimento sulle norme e sugli strumenti di carattere giuridico ed amministrativo che possano aiutare i responsabili del patrimonio a elaborare accordi efficaci (protocolli di intesa, accordi di programma, contratti di servizio, atti di concessione, ecc.);
- ii. Vi sarebbe l'esigenza di effettuare studi più sistematici ed approfonditi con riguardo alle soglie di convenienza economica e finanziaria dei sistemi e delle reti gestionali;
- iii. Vi sarebbe, infine, un ambito di studio ed approfondimento con riguardo alle tecniche di coinvolgimento da parte dei musei delle imprese della filiera del turismo e di quelle collegabili alle imprese culturali e creative. Esistono molte pratiche in proposito, il cui risultato però è spesso transitorio.

I suggerimenti per la definizione di policy sono i seguenti:

- i. Nel PON è debole una politica per l'area di attrazione. Il rafforzamento del solo attrattore principale non è condizione necessaria e/o sufficiente per innescare una gestione coordinata di area. Anche nel passato questa situazione era nota, ma la si è comunque lasciato alla volontà dei beneficiari delle risorse trovare le opportune modalità di collaborazione con i responsabili degli altri beni e con le imprese del territorio. Su questo punto è necessario individuare strumenti in grado di stimolare l'incontro e di generare una reale integrazione gestionale;
- ii. Nel PON attuale non si propone una specifica tipologia di azione per favorire l'integrazione tra l'attrattore e gli altri soggetti presenti nelle aree di attrazione. A questo riguardo potrebbe essere utile riflettere sull'azione 6c.1.b - Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate, opportunamente re-ingegnerizzata. Oggetto dell'intervento potrebbe essere quello di sostenere la messa in comune singoli servizi come le biglietterie elettroniche, l'abbonamento museale per i residenti, le card turistiche;
- iii. Nel PON il rapporto tra Stato e Regione è lasciato alla firma di alcuni accordi, gli AOA, rivolti soprattutto a demarcare il terreno dei regimi d'aiuto alle imprese. Nulla è previsto invece sulle aree di attrazione e sulle relazioni tra l'attrattore principale e le altre emergenze culturali collegabili. Qui vi è un ruolo ed una competenza regionale che potremmo definire "costituzionale" perché relativa alla valorizzazione. Una migliore responsabilizzazione delle Regioni rispetto alla creazione ed al sostegno delle aree di attrazione, potrebbe migliorare la performance e la probabilità di successo del PON.

■ **Meccanismo di funzionamento n.3: "La governance interistituzionale e territoriale"**

Breve definizione del meccanismo di funzionamento e obiettivo della review. La governance territoriale è un tema importante perché, specie per quanto riguarda le attività "core" (musei, archivi, biblioteche, performing arts) il successo di una gestione integrata d'area richiede sempre un accordo ed una leale collaborazione di lungo termine tra numerosi soggetti. La governance è svolta in base ad una specifica distribuzione complessa di funzioni,

ruoli e risorse. Il PON Cultura e Sviluppo riconosce l'importanza di accordi stabili tra responsabili dei beni culturali, eventualmente allargato anche a soggetti "esterni" (imprese, rappresentanze sociali e sindacali, enti nonprofit, ecc.) e favorisce la costruzione di rapporti stabili con la cittadinanza. La governance è affrontata qui con rispetto alle tre varianti "territoriali" collegabili al settore culturale:

- i. La *governance* verticale, che include a livello locale il rapporto tra lo Stato centrale (le Soprintendenze) e la Regione o soprattutto tra la Regione ed i Comuni (come titolari del patrimonio);
- ii. La *governance orizzontale* riguarda i responsabili dei beni culturali posti in rete con il grande attrattore, in genere intrattenuta tra enti pubblici e più raramente con enti privati non profit (tra cui la diocesi, a volte);
- iii. La *governance orizzontale* con i soggetti economici interni all'area di attrazione appartenenti alla filiera turistica e/o a quella culturale e creativa.

Lo scopo della *review* di questo meccanismo è di esaminare alcuni casi di studio per comprendere il funzionamento della collaborazione, i suoi successi, le sue criticità.

Principali conclusioni della review: La rassegna ha esaminato, attraverso le evidenze empiriche sia la *governance* verticale, in particolare quella tra Regione ed enti locali, sia la *governance* orizzontale, in particolare quella riguardante le reti ed i singoli musei, dove la collaborazione interistituzionale e di territorio assume una particolare importanza.

I principali risultati della review rivolta al meccanismo n.3 sono i seguenti:

- i. La *governance* costituisce il limite o l'ostacolo più importante per la modernizzazione dell'assetto gestionale dei beni e delle attività culturali. Nel passato, molte trasformazioni o sono fallite o sono state rallentate perché non era stato possibile raggiungere facilmente accordi efficaci per la valorizzazione di un'area e di un insieme coerente di monumenti o di musei. La *governance* può cadere quando la soluzione (gestionale) avrebbe potuto comportare la perdita, da parte delle amministrazioni pubbliche responsabili stesse, del controllo delle risorse culturali, di competenze amministrative affidate loro dalla Costituzione, di disponibilità di risorse finanziarie (scarse), di impatto delle politiche sul territorio in termini di occupazione e reddito. Di conseguenza, l'emersione di reti e sistemi culturali di area in forma "endogena", in base alla sola volontà degli enti locali, è un evento piuttosto raro;
- ii. La problematicità della *governance* verticale è elevata quando è di tipo inter-istituzionale, vale a dire i rapporti che vengono in essere tra Stato-Regione, tra Regioni-Enti locali, tra Stato-Enti locali. Poiché la *governance* è particolarmente importante nella fase di creazione, strutturazione e consolidamento degli assetti gestionali, assume particolare rilevanza il ruolo di "pivot" della Regione. Le evidenze empiriche mostrano che quando la Regione assume un ruolo attivo nel gestire gli interessi collettivi di un'area, molte problematiche possono essere superate in modo efficace. Da questo punto di vista solo alcune Regioni (quelle a statuto speciale escluse) hanno storicamente assunto (e in tempi diversi) un ruolo di leadership: Emilia Romagna, Lombardia Marche, Piemonte, Puglia, Toscana ed Umbria. Laddove la Regione fosse un attore attivo per la generazione ed il sostegno delle reti, i network mostrano una maggiore probabilità di successo;
- iii. Nelle molteplici trasformazioni che hanno riguardato il MiBAC, ad oggi non sono ancora maturate le condizioni perché si riesca a trovare una modalità di coordinamento e di collaborazione più strutturata ed efficace nei rapporti in essere tra

i musei nazionali autonomi del MiBAC, i poli museali regionali del MiBAC, i Musei degli enti locali, gli altri musei. Esistono, nella storia, alcune pratiche di governance interistituzionale ormai molto sperimentate che fanno storia a sé: è il caso delle fondazioni del Museo Egizio e di Aquileia, delle Fondazioni liriche e in tempi più distanti, della Biennale di Venezia e poche altre.

- iv. Le migliori esperienze italiane mostrano come le reti abbiano avuto (ed abbiano) successo grazie alla presenza sul territorio di soggetti pubblici e privati che contribuiscono alla loro resilienza: si tratta delle Fondazioni ex bancarie e delle camere di Commercio. Quando vi è un apporto economico e finanziario non occasionale, le reti ed i servizi museali migliorano sensibilmente. Nel caso della governance orizzontale rivolta alle singole istituzioni museali, gli elementi basilari che hanno influenzato la stabilità dei patti e degli accordi sono: l'ammodernamento delle forme gestionali, la maggiore o minore attenzione alla economicità, l'accordo stabile con alcuni grandi finanziatori "esterni" come le Fondazioni Bancarie e la Camera di Commercio;
- v. Per converso, non appare, se non molto raramente, un apporto determinante ed economicamente significativo di soggetti (imprese o famiglie) privati. Il coinvolgimento dei cittadini e delle filiere delle imprese culturali e creative è anch'esso fenomeno raro e geograficamente differenziato (Nord vs Centro-Sud).

I suggerimenti per gli studi da effettuare in un prossimo futuro sono i seguenti:

- i. Nell'ambito della governance mancano studi giuridici, amministrativi ed economici sui casi di successo e soprattutto sui casi di "insuccesso". Vi è a livello comunitario una spinta a studiare (per praticarle) le *best practice*. A volte però sarebbe utile analizzare anche le difficoltà della governance perché soluzioni più efficaci possano essere proposte ed applicate;
- ii. In un ambito giuridico, vi è il problema ancora insoluto riguardante l'assetto delle norme e delle leggi sulla cultura delle Regioni Italiane. Nonostante l'approvazione del Titolo V, ancora oggi le Regioni non hanno chiaro quale sarebbe il *corpus* ottimale di norme da approvare. Manca, infatti, una vera e propria strategia territoriale politica ed amministrativa per quanto riguarda i temi della valorizzazione, dei ruoli e delle funzioni degli enti pubblici, degli strumenti che si dovrebbe mettere in campo per dare vita ai sistemi museali ed alle reti;
- iii. Bisognerebbe riflettere più approfonditamente sull'assetto museale italiano, in particolare quello appartenente allo Stato. In seguito all'approvazione della riforma del MiBAC, mentre i musei a cui è stata data autonomia hanno iniziato un processo di valorizzazione innovativo rispetto al passato, i musei appartenenti ai Poli Museali Regionali non hanno ancora assunto un'identità precisa. Per quanto le politiche di sviluppo, attraverso la promozione dei sistemi culturali, possono qualche volta individuare un ruolo per i musei statali a livello locale, serve proporre un modello ed un assetto più strutturato e sostenibile.

I suggerimenti per la definizione delle policy sono i seguenti:

- i. La cooperazione tra istituzioni e tra soggetti pubblici e privati andrebbe stimolata con apposite misure economiche e finanziarie. In alcune Regioni il dialogo che può essere sviluppato tra i soggetti gestori, le imprese ed i cittadini è promosso attraverso alcune misure di assistenza tecnica. Queste attività, una volta concluso il programma, vengono del tutto abbandonate e lasciate alla discrezione ed alla volontà dei soggetti gestori e degli enti locali. Poiché la creazione e la gestione di reti richiedono che alcuni processi

decisionali siano costantemente presidiati, che il dialogo interistituzionale sia sempre assicurato nel tempo, bisognerebbe ripensare queste attività e pensare a dei sostegni permanenti anche al di là della fase di *start-up* delle reti.

■ Meccanismo di funzionamento n.4: “La gestione”

Breve definizione del meccanismo di funzionamento ed obiettivo della review. Per il PON Cultura e Sviluppo la gestione costituisce un cruciale fattore di successo – insieme alla governance - per assicurare un risultato duraturo agli interventi per la valorizzazione culturale. Senza la presenza di un’amministrazione consapevole nell’utilizzo dei beni e delle attività culturali, senza una capacità di mettere a sistema i beni presenti sul territorio, è difficile conseguire un pieno successo delle politiche economiche. La gestione, in questa review, è stata trattata da un punto di vista molto particolare, quello del graduale ma costante processo di trasformazione delle istituzioni museali verso una maggiore aziendalizzazione (autonomia). Lo scopo della review è quello di indagare le “condizioni” gestionali dei beni culturali singolarmente o a sistema/rete, e cioè quanto la gestione sia effettivamente capace di raggiungere gli scopi promossi dal Programmatore, e quali siano i risultati e gli esiti concreti attesi.

Principali conclusioni della review. Il processo che ha caratterizzato la trasformazione istituzionale dei soggetti gestori dei musei o delle reti di musei verso una maggiore autonomia non ha avuto come esito la capacità di produrre “bilanci in pareggio”. La costituzione di reti di musei non porta ad un pareggio dei costi e dei ricavi di esercizio se non occasionale, anche se esistono consistenti economie di scala, di scopo, di apprendimento, di transazione che migliorano in modo sensibile il risultato economico e finanziario. Anche la ricerca di fondi presso soggetti privati incentivata dall’autonomia delle istituzioni museali, benché abbia contribuito al sostegno economico dei beni culturali, non raggiunge mai livelli in grado di compensare del tutto i contributi pubblici che vengono meno a causa della crisi economica o delle politiche restrittive del bilancio pubblico. Al tempo stesso, vi è un limite “etico”: il management museale di tradizione burocratica (ma anche non burocratica) in condizioni finanziarie date non può mettere a rischio l’esistenza della risorsa culturale, sbilanciandosi verso una valorizzazione commerciale che può nuocere nel medio e lungo termine. In Italia (e non solo), tutela e valorizzazione vanno governate e non sempre è possibile ed utile raggiungere risultati efficienti in senso stretto “aziendale”.

I principali risultati della review rivolta al meccanismo n.4 sono i seguenti:

- i. Laddove le gestioni sono state ammodernate, indipendentemente dalla forma gestionale pubblica, privata o nonprofit, sono stati raggiunti risultati migliori in termini di efficacia (più pubblico) ed efficienza (bilanci sotto controllo), ed economicità (riduzione dei contributi pubblici);
- ii. Laddove era presente una fondazione ex-bancaria, il risultato economico e sociale è arrivato più facilmente;
- iii. Non esiste una forma gestionale sotto il profilo giuridico che possa essere considerata migliore di altre. È vero tuttavia che se la governance e l’attrazione delle risorse da privati richiedono un coinvolgimento maggiore e determinante nei soggetti gestori di museo e/o di rete, le potenziali soluzioni giuridiche si limitano sostanzialmente a quelle private di tipo fondazionale o associativo;

- iv. Ogni museo presenta una soluzione sul piano degli obiettivi, delle finalità, delle attività e delle risorse che è specifica per quel caso. È difficile fornire un modello unico e sempre valido a favore di chi voglia od abbia intenzione di intraprendere un percorso di ammodernamento gestionale di un museo o di una rete. La scelta sembrerebbe sempre “*tailor made*”;
- v. Un altro aspetto di interesse è la resilienza dei sistemi culturali e delle reti. Durano nel tempo. Una volta che sia stato costruito un rapporto di collaborazione tra enti pubblici e tra enti pubblici e privati, il risultato (culturale, economico, sociale) è comunque arrivato. Le condizioni nelle quali tale resilienza si è manifestata sono state tutt’altro che stabili sotto quasi ogni punto di vista: l’evoluzione economica territoriale, la finanza pubblica sempre più restrittiva, l’ordinamento giuridico e fiscale, il quadro politico locale. A fronte di queste trasformazioni che hanno riguardato tutto il territorio nazionale e tutti i contenitori museali, sorprende il fatto che quelle poche esperienze di leale collaborazione così resilienti non siano state abbastanza imitate.

I suggerimenti per gli studi da effettuare in un prossimo futuro sono i seguenti:

- i. Andrebbe migliorata la qualità degli studi con riguardo ai musei ed al patrimonio italiano così come è stato possibile fare per le Fondazioni liriche, delle quali ormai si conosce perfettamente il loro funzionamento sotto il profilo gestionale. Il lavoro del Commissario di Governo sull’andamento delle Fondazioni liriche che hanno aderito alla “Legge Brai” andrebbe esteso anche ai musei ed alle altre istituzioni culturali statali e non statali;
- ii. Un’altra area di approfondimento con riguardo alla gestione sarebbe quella di individuare una metodologia ed una pratica condivisa per la perimetrazione delle aree di attrazione, delle forme di rete potenzialmente attivabili, dell’individuazione dell’attrattore principale. Sarebbe molto utile conoscere quali sarebbero le condizioni ottimali per generare una rete;
- iii. Ad oggi risulta difficile sostenere i soggetti gestori dei musei perché se ne è spesso equivocato la loro (auto) sostenibilità economica e finanziaria. Un’area di studio applicato da approfondire sarebbe quella di individuare modalità, metodologie e strumenti per creare consenso attorno ai musei e più in generale al patrimonio allo scopo di generare risorse private aggiuntive.

I suggerimenti per la definizione delle policy sono i seguenti:

- i. L’autonomia gestionale attribuita ai musei, statali e non statali, sembra promuovere una modernizzazione almeno in ambito della valorizzazione. Le politiche per lo sviluppo basate sulla cultura dovrebbero indirizzare i responsabili dei musei verso una maggiore autonomia, estendendola eventualmente anche alla gestione del personale;
- ii. Le politiche di sviluppo legate al sostegno di impresa attraverso l’implementazione di specifici regimi di aiuto, sono spesso inefficaci. Al contrario, per le start-up e per le imprese nonprofit, queste forme di sostegno tradizionali sembrano avere maggiore successo. Le politiche di sviluppo appaiono del tutto improduttive quando si tratta di sostenere i soggetti gestori delle reti e dei musei. Per imprese che non possono sostenersi da sole attraverso la vendita dei servizi culturali, bisognerebbe proporre pacchetti di risorse per la fase di *start-up* gestionale, in seguito alla fase degli investimenti, e dopo avere dato vita alla rete stessa;
- iii. Le imprese che lavorano in filiera del settore museale, quelle specializzate nel restauro, nella manutenzione, nel digitale applicato alle attività espositive, nelle tecnologie di comunicazione on-line andrebbero aiutate non tanto attraverso i tradizionali regimi

d'aiuto, quanto nel creare un ambiente favorevole per lo sviluppo dei loro prodotti, stimolando la domanda museale verso quelle attività.

■ **Meccanismo di funzionamento n.5: “La localizzazione delle ICC nelle aree di attrazione”**

Breve definizione del meccanismo di funzionamento ed obiettivo della Review. Le politiche per le ICC, l'Asse II del PON Cultura e Sviluppo, presuppongono un legame profondo di produzione e di commercializzazione, di domanda e di offerta tra l'impresa culturale e creativa e il territorio di competenza dei grandi attrattori. Il PON dà per scontato che la valorizzazione del grande attrattore e dell'area di attrazione si riverberi anche in una valorizzazione delle filiere delle ICC, sia che questa esista già, sia che questa si crei in seguito alle politiche di valorizzazione. Lo scopo della review è quello di verificare quanto la letteratura e le evidenze empiriche sostengano la fondatezza del principio che le politiche di valorizzazione del patrimonio e quelle delle ICC siano strutturalmente legate. L'analisi delle evidenze empiriche si focalizza perciò nel comprendere meglio l'effettiva diffusione delle ICC sul territorio italiano, se e quanto queste si localizzino nelle aree di attrazione, quali siano le imprese ed i settori coinvolti, se è possibile parlare o meno di filiera sia nell'ambito delle ICC sia in quello della cultura e del turismo.

Principali conclusioni della review. L'analisi pone attenzione alla questione della domanda di consumo culturale rivolta alle ICC, sia quella prodotta dal consumo finale delle famiglie, sia quella di altre imprese in filiera appartenente agli stessi settori culturali e creativi sia ad altre filiere dei servizi o manifatturieri. Emerge infatti che il mercato delle imprese e culturali e creative nel Mezzogiorno sconta un basso consumo di cultura da parte delle famiglie residenti, in Europa tra le più basse tra i paesi aderenti EU28. Non è noto, neanche, quale sia la domanda effettiva verso le imprese ICC derivante dal segmento B2B, anche se si sospetta non essere molto elevata per quelle localizzate nel Mezzogiorno. Se ne deriva che l'impatto in termini di valore aggiunto ed occupazione che può produrre un investimento nelle ICC del Mezzogiorno è ostacolato da una domanda bassa se questa si concentrasse esclusivamente nel Mezzogiorno. Diverso sarebbe il caso, ma non è noto, se il mercato delle imprese ICC del Mezzogiorno fosse di natura nazionale od internazionale.

I principali risultati della review rivolta al meccanismo n.5 sono i seguenti:

- i. Come risulta dagli studi di settore, le imprese ICC, dato un mercato non esaltante, sono collocate preferibilmente nelle aree urbane delle città più grandi, anche nel Mezzogiorno;
- ii. Un ulteriore risultato importante, a conferma anche della conclusione precedente, è che non sembra emergere una sovrapposizione tra i *cluster* esistenti delle ICC e le aree di attrazione dell'Asse I nel Mezzogiorno. Ciò non comporta, tuttavia, che le politiche di valorizzazione non possano dare vita a filiere laddove non esistano. L'evidenza empirica tuttavia mostrerebbe una correlazione molto debole tra le imprese ICC “consolidate” e l'area di attrazione;
- iii. Vi sono alcune agglomerazioni o *cluster* di ICC che si localizzano in aree extraurbane e periferiche, come nei distretti industriali o in altre aree produttive non distrettuali, ma solo in presenza di un comparto produttivo manifatturiero vitale. Queste condizioni sono rare nel Mezzogiorno e più frequenti nel Centro-Nord;

- iv. Fanno eccezione i casi nei quali le aree di attrazione e l'attrattore sono localizzati in grandi aree urbane, perché le ICC, ed in particolare le industrie culturali, sono generalmente residenti nelle città;
- v. Una più evidente correlazione tra localizzazione d'impresa ed area di attrazione è presente per la componente nonprofit delle ICC, poiché queste sono diffuse capillarmente e collegate ad obiettivi ed attività sociali che hanno una portata sostanzialmente locale;
- vi. L'evidenza empirica mostra, infine, una più solida correlazione tra localizzazione d'impresa consolidata ed area di attrazione per le imprese appartenenti alla filiera turistica.

I suggerimenti per gli studi da effettuare in un prossimo futuro sono i seguenti:

- i. Un'area di studio poco esplorata è quella dell'analisi dei bacini di domanda effettiva delle imprese ICC, se locali, nazionali od internazionali. Lo scopo è quello di capire quanto una localizzazione di queste imprese nelle aree di attrazione sia realistica. Se ne potrebbe derivare qualche insegnamento e qualche riflessione sulla collocazione territoriale ottimale e sulle relazioni economiche e produttive che si possono creare entro e fuori le aree di attrazione;
- ii. Una seconda area di studio è la ricostruzione dei processi produttivi delle ICC e se questi si realizzano tramite l'apporto differenziato e spazialmente separato di imprese legate tra loro da logiche di filiera. Queste filiere potrebbero dare vita a complesse relazioni funzionali tra imprese appartenenti a settori economici diversi dalle ICC e da una imprevedibile localizzazione spaziale. Ne potrebbe emergere, inoltre, che per alcune filiere il processo produttivo sia diviso persino a livello internazionale (*global value chain*);
- iii. Una ulteriore attività di studio andrebbe indirizzata verso analisi più dettagliate sulla corrispondenza, soprattutto in alcune aree del Mezzogiorno, tra le aree di attrazione e la filiera del turismo;
- iv. Non si dispone di studi che contengono dati in serie storica delle ICC ed è difficile comprendere la traiettoria delle imprese e degli occupati in settori che teoricamente stanno trasformandosi velocemente a causa della "rivoluzione digitale". È assente, inoltre, una specifica valutazione, anche solo per casi di studio, delle ICC localizzate nelle aree di attrazione finanziate dal PON.

I suggerimenti per la definizione delle policy sono i seguenti:

- i. La letteratura di settore e le evidenze empiriche evidenziano una scarsa correlazione spaziale delle ICC nelle aree di attrazione del Mezzogiorno. Vi sarebbe invece, ma non dappertutto, una certa concentrazione delle ICC nelle aree urbane più grandi vicine ma non coincidenti con le aree di attrazione stesse. Per le imprese consolidate (ma non per quelle di start-up o le imprese nonprofit) andrebbe rimosso il vincolo territoriale della localizzazione, perché è probabile che il bacino di domanda e la collocazione in filiera delle imprese ICC interessate alle azioni del PON, possano trovare un ambiente economico sostenibile nella stessa regione ma solo nelle città più grandi. Al contrario, invece, il vincolo territoriale delle politiche di sostegno alle imprese è efficace per quelle collegabili alla filiera del settore turistico;
- ii. Andrebbe "rifondata" la collaborazione tra Stato e Regioni sulla base di un modello di sviluppo economico veramente condiviso. Nella PON andrebbe rivisto l'AOA, per la gran parte rivolto a demarcare i ruoli e le funzioni dei regimi d'aiuto delle Regioni e del

MiBAC, senza però che si sia prodotta una visione condivisa delle politiche per il settore turistico e per le ICC.

- iii. Si potrebbe lavorare su nuove forme di regimi d'aiuto dove il sostegno non è più diretto agli investimenti ma alla creazione di una domanda autonoma da parte dei potenziali committenti, in questo caso i musei e le loro reti, in alta tecnologia e prodotti innovativi applicati alla cultura. Come sta già succedendo in alcune regioni italiane (il Lazio, ad esempio) le risorse a favore alle imprese sono veicolate verso progetti promossi dalle organizzazioni museali, che si impegnano ad investire in progettazione e realizzazione di tecnologie applicate al museo attraverso un partenariato stabile che metta insieme i Centri di ricerca e le imprese ICC.

2. L'APPROCCIO DI VALUTAZIONE

Da tempo il Governo, gli uffici della pubblica amministrazione impegnati nella programmazione economica, il mondo delle imprese e delle rappresentanze sindacali, i ricercatori dentro e fuori l'accademia si interrogano con insistenza sulla necessità di proporre politiche economiche che siano suffragate da evidenze empiriche ed approcci basati sul funzionamento reale del sistema economico e soprattutto su ciò che caratterizza le aree meno sviluppate. Le lezioni che emergono dallo studio del passato¹ - sia lontano, sia vicino - mostrano che a volte le politiche pubbliche di intervento nel settore culturale non sono state in grado di ridurre o annullare i differenziali di sviluppo territoriali; altre volte, invece, hanno conseguito risultati di un qualche successo e stabilità soprattutto in alcune specifiche aree territoriali del Centro-Nord². Negli ultimi 25 anni sono stati condotti estesi studi di settore e sono state avanzate varie teorie più o meno rigorose che indagano o presuppongono un legame tra sviluppo locale e valorizzazione culturale. Mentre il dibattito accademico sulle teorie per lo sviluppo è incessante, ricco e variegato gli studi di valutazione riguardanti il nesso reale tra sviluppo locale e cultura sono meno frequenti, rendendo più complesso stabilire con certezza le cause di successo e dell'insuccesso delle singole esperienze. La valutazione di efficacia dell'intervento pubblico è resa difficile da una serie di ragioni oggettive: la difficoltà di isolare gli effetti delle politiche da quelli prodotti dal contesto, la numerosità degli attori coinvolti (beneficiari e destinatari), la varietà delle attività economiche implicate (settori, progetti), le diverse discipline professionali richieste nei processi di attuazione (diritto, economia, finanza, urbanistica, architettura, storia dell'arte, archeologia), il divario tra le risorse finanziarie disponibili e quelle che sarebbero invece minimamente adeguate per condurre studi approfonditi.

L'approccio impiegato in questa review³ non si propone di mettere al centro teorie, metodi od analisi "originali" che spieghino il funzionamento del sistema economico o che "giudichino" in

¹ L'intervento pubblico per lo sviluppo esteso al settore culturale nasce in Italia in concomitanza di due note iniziative: l'estensione del FIO (Fondo Investimenti Occupazione) al settore culturale negli anni tra il 1982 e il 1989; la legge - discussa e problematica - dei "giacimenti culturali" promossa nel 1987 dal Ministro del Lavoro Gianni De Michelis. In seguito, sono state promosse ulteriori azioni per il finanziamento di progetti di valorizzazione culturale tra cui citiamo la L.64/1989 per il Mezzogiorno, il QCS 2000-2006, il POIn 2007-2013 "Attrattori culturali, naturali e turismo".

² Anche nel Mezzogiorno si è assistito ad alcuni casi di successo, peraltro piuttosto recenti: quello di Matera, oggetto di un FIO negli anni '80, e quello di Lecce.

³ La scuola che fa capo all'approccio realista della valutazione nasce alla fine degli anni '90 negli USA, su forte influenza prodotta dal lavoro di altre discipline, in particolare quelle delle scuole di psicologia e di antropologia. Non è un caso se i primi esperimenti del metodo siano stati svolti in campo sanitario dove si è cercato di applicare metodi rivolti a chiarire gli effetti terapeutici di farmaci, in ambiti dove fosse difficile o impossibile operare secondo il metodo sperimentale classico. Gli esperti che si sono avvicinati all'approccio "realista" coglievano un fatto: le teorie sono importanti per compiere scelte rigorose di intervento pubblico,

astratto (e dunque solo sul piano teorico) intere classi di politiche di intervento pubblico “a prescindere”. L’obiettivo reale è quello di isolare e i fenomeni ed i comportamenti economici, finanziari e sociali più “significativi” - reali - riguardanti le politiche di sviluppo e di spiegarli alla luce delle teorie e delle evidenze empiriche. Il tema chiave è dunque lo studio sistematico dei “nodi” o dei “meccanismi di funzionamento” delle politiche di intervento pubblico per verificare se tali meccanismi siano realmente efficaci, utili, capaci di raggiungere gli scopi previsti dal programmatore. Poiché la review indaga su meccanismi che si situano su un piano intermedio tra il livello macroeconomico e quello microeconomico, la rassegna non è stata confinata ai soli studi accademici e di valutazione: argomenti chiave ed interpretazioni sono emersi anche da studi già condotti da esperti applicati, dall’analisi delle pratiche di attuazione delle misure, da sondaggi ed altre forme di raccolta delle informazioni sul campo, da documenti tecnici ed amministrativi, persino dal *corpus* di leggi, norme e regolamenti giuridici. L’approccio si focalizza perciò sulle evidenze empiriche “*theory driven*” di derivazione multi-disciplinare e multi-metodologica, o in altre parole, sull’evidenziazione di fenomeni spiegati secondo quanto le teorie (se rigorose e consistenti) avrebbero predetto per avere successo nell’azione pubblica. Questo lavoro si ispira - senza seguirne concretamente gli indirizzi tecnici e metodologici – all’approccio della “sintesi realista”. Il termine “realista” qui impiegato si indirizza al seguente concetto: il successo di un intervento non starebbe tanto (o solo) nel merito delle idee, quanto (anche) nella complessa interazione e sinergia tra le persone che vi partecipano, nelle relazioni interpersonali e tra le istituzioni, nella capacità delle infrastrutture disponibili, dal contesto in cui si opera concretamente. Come Pawson (1997⁴) ha scritto in proposito “*la sintesi realista è sensibile alla diversità ed ai cambiamenti che avvengono [anche] durante l’attuazione dei programmi*” e *le risposte sono sempre specifiche per quel programma e per quello strumento.*” Non si darà per scontato alcunché: la teoria generale cui soggiace il programma, l’applicazione effettiva del programma, il contesto in cui ci si trova ad operare. Se è la realtà empirica che conta, anche il tempo assume un’importanza decisiva perché con il passare del tempo si possono modificare condizioni date per note al momento della definizione del programma. In uno scenario realmente dinamico, assume particolare valore l’interazione preliminare, *in itinere* ed *ex post* tra i valutatori, i responsabili del programma, i responsabili politici delle politiche pubbliche, gli altri portatori di interesse del programma anche in corso di elaborazione della review.

Il processo di elaborazione della review richiede quattro attività logicamente separabili e concatenate che daranno luogo, come si vedrà successivamente, all’indice della *Rapporto*:

- ▶ Descrizione del PON Cultura e Sviluppo;
- ▶ Analisi del PON Cultura e Sviluppo e dei suoi fondamenti logici e teorici;
- ▶ Individuazione dei principali meccanismi di funzionamento da sottoporre all’analisi delle evidenze bibliografiche ed empiriche;
- ▶ Analisi delle evidenze empiriche per ogni meccanismo di funzionamento individuato.

ma queste vanno sempre verificate scientificamente sia alla radice della loro coerenza interna, sia nella loro efficacia. Da qui il tema dell’iterazione e del confronto tra i responsabili delle politiche e degli *stakeholder*. Si veda Pawson R (2006), *Evidence-based policy*, Sage, London.

4 Si veda Pawson R, N. Tilley (1997), *Realistic evaluation*, Sage, London.

3. BREVE DESCRIZIONE DEL PON CULTURA E SVILUPPO

In questo paragrafo si descrive il programma nei suoi elementi costitutivi⁵. Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBAC) è Amministrazione titolare del Programma Nazionale Operativo “Cultura e Sviluppo” 2014-2020 approntato nell’ambito della programmazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) a beneficio delle “regioni meno sviluppate” come Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia. La programmazione è incardinata alle scelte strategiche ed agli indirizzi definiti dall’Accordo di Partenariato (AdP) tra l’Italia e la CE. L’AdP ha declinato le aree tematiche su cui intervenire attraverso i fondi europei e nazionali relativi al ciclo di programmazione 2014-2020, fondi che sono destinati, nel loro complesso, a contribuire alla strategia “Europa 2020” per una “*crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*”. L’AdP indica tra gli obiettivi tematici quello della protezione, promozione e sviluppo del patrimonio culturale, una risorsa “sottoutilizzata” che se adeguatamente impiegata potrebbe contribuire ad accelerare lo sviluppo del Paese sia in quanto fattore per la crescita economica e la coesione sociale, sia in quanto capace di produrre effetti e ricadute positive nei rispetti del sistema dell’industria turistica.

Nella strategia del PON Cultura e Sviluppo sono presenti “*inderogabili condizioni*” (si veda pag.9, secondo capoverso) in larga parte derivanti dall’esperienza della passata programmazione, che sono centrali anche per la presente “*review*”: la governance del Programma improntata alla massima semplificazione (si veda Pag.6), la previa identificazione delle priorità strategiche e territoriali cui afferisce un corposo parco progetti già individuato, la sostenibilità gestionale e finanziaria (si veda ancora Pag.6).

Nello specifico, il PON consiste nella valorizzazione degli asset culturali (attrattori) di rilevanza strategica nazionale nelle *aree di attrazione* ricadenti nelle cinque Regioni italiane in ritardo di sviluppo nell’ottica della loro tutela e salvaguardia, attraverso interventi di conservazione e di protezione del patrimonio culturale, cui si affiancano azioni di promozione e sviluppo dei servizi e delle attività correlate alla fruizione anche attraverso il sostegno delle imprese della filiera culturale che operano in tali aree, volendo promuovere sviluppo economico e competitività dei territori coinvolti.

Per il PON Il cuore del programma sta nel patrimonio culturale di eccellenza (musei, monumenti, aree archeologiche, beni architettonici e paesaggistici), appartenenti prevalentemente al patrimonio culturale statale (PON, a pag.7), rappresentato da un unico attrattore o da più attrattori in condizioni di prossimità territoriale. Ne consegue che la concentrazione (di attrattori culturali) e le condizioni di contesto (accessibilità e fruibilità dei luoghi) costituiscono criteri (di selezione; PON a pag.30) attraverso cui misurare la rilevanza

⁵ Questo paragrafo è tratto dal documento di Sintesi del Programma Operativo Nazionale “Cultura e Sviluppo” FESR 2014-2020.

strategica, attuale e potenziale. A fronte dell'offerta culturale di eccellenza si erge la domanda dei fruitori verso nuovi servizi, per i quali il programma promuove specifiche azioni di sostegno per un dialogo strutturato continuo tra attori pubblici e privati del territorio, tra il tessuto culturale e sociale e il sistema economico a livello locale. Rispetto alla tradizione italiana delle politiche per la cultura e lo sviluppo, il PON "Cultura e Sviluppo" supera il binomio "conservazione-fruizione" aprendo alla funzione di "produzione/attivazione culturale", intesa come capacità di generare ambienti favorevoli all'emersione e al trasferimento di innovazione e quindi di produrre nel tempo cambiamenti strutturali. Tre sono i pilastri portanti la strategia del PON:

1. il primo pilastro è orientato al rafforzamento degli attrattori culturali di titolarità nazionale e/o rilevanza strategica localizzati in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, in quest'ultimo caso di titolarità regionale; ciò anche in termini di consolidamento e qualificazione dei servizi strettamente collegati alla loro fruizione culturale e turistico-culturale (si veda a pag. 10);
2. il secondo pilastro è rivolto a favorire l'incremento di attività economiche connesse al patrimonio per la costruzione e la sperimentazione di una politica di sostegno alla competitività delle imprese del settore, inclusa l'impresa sociale, in grado di concorrere ad incrementare l'attrattività delle aree di riferimento degli attrattori culturali. La strategia di intervento adottata dal PON in tale ambito si rivolge sia alla promozione dell'imprenditorialità del settore delle industrie culturali e creative, sia al rafforzamento ed al consolidamento dei profili detenuti dai soggetti esistenti per indirizzarli verso forme più stabili di attività e di impresa, sia alla promozione di organizzazioni sociali, secondo un approccio territoriale/locale che lega queste azioni direttamente alla fruizione delle aree di attrazione culturale oggetto di intervento (si veda a pag. 11);
3. il terzo pilastro sostiene complessivamente la gestione del programma e il miglioramento delle capacità operative dei soggetti impegnati nell'attuazione del PON, perseguendo obiettivi di efficienza nei diversi ambiti interessati (amministrativo-procedurale, organizzativo, tecnico), favorendo altresì l'implementazione del piano di rafforzamento amministrativo (si veda a pag. 13).

I tre pilastri della strategia sopra descritti definiscono i tre assi prioritari di intervento del Programma:

- ▶ ASSE I Rafforzamento delle dotazioni culturali (OT6);
- ▶ ASSE II Attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura (OT3);
- ▶ ASSE III Assistenza tecnica (AT).

Nello specifico:

L'Asse I - Rafforzamento delle dotazioni culturali attua l'Obiettivo Tematico 6 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse, la Priorità d'Investimento 6c - Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale declinati e l'obiettivo specifico 6c.1 - Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione. L'Obiettivo Specifico si differenzia a sua volta in due tipologie di azioni:

- 6c.1.a - Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo;

- 6c.1.b - Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate.

Le due azioni risultano strettamente sinergiche:

- la prima azione è volta a conseguire un miglioramento degli assetti funzionali delle strutture deputate alla fruizione culturale ("Attrattori culturali": aree archeologiche, beni del patrimonio storico-architettonico ed artistico, musei, ecc.), assicurandone tutela, conservazione e gestione efficiente. Gli interventi riguardano il restauro finalizzato alla conservazione e all'adeguamento funzionale, strutturale ed impiantistico degli attrattori, il miglioramento dell'accessibilità delle aree esterne di pertinenza degli attrattori, la sicurezza e vigilanza degli attrattori e delle aree esterne di pertinenza, gli allestimenti museali; l'acquisto di attrezzature e dotazioni tecnologiche;
- La seconda azione è finalizzata a dotare le medesime strutture di servizi innovativi e di qualità che incidono sulla tenuta e sull'incremento della capacità attrattiva e competitiva delle eccellenze del patrimonio culturale. Gli interventi riguardano la creazione, anche attraverso applicazioni tecnologiche innovative, di strumenti per gestire, favorire, e promuovere i sistemi delle conoscenze legati agli attrattori, (es. realizzazione di piattaforme conoscitive ed informative, sistemi informativi integrati, ecc.), la definizione e applicazione di modalità e strumenti innovativi in relazione al sistema dei servizi di accoglienza e di supporto alla fruizione degli attrattori (applicativi, soluzioni ed allestimenti TIC di supporto alla visita, ecc.), l'individuazione/applicazione di forme e strumenti per la gestione innovativa e integrata delle diverse funzioni ed attività all'utenza svolte dagli attrattori (es. sistemi di monitoraggio e valutazione dei servizi erogati, card per la fruizione di servizi integrati on in rete, sistemi di bigliettazione integrata, servizi di informazione integrata sull'offerta e relative modalità di fruizione, ecc.).

L'Asse II - Attivazione delle dotazioni culturali attua l'Obiettivo Tematico 3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP), e tre Priorità di Investimento, che sono:

- Priorità d'Investimento 3a - Promuovere l'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatori di imprese;
- Priorità d'Investimento 3b - Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione;
- Priorità d'Investimento 3c - Sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi.

Ognuna di queste Priorità di Investimento identifica tre Obiettivi Specifici (3a.1 - Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese; 3b.1 - Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali; 3c.1 - Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale) e tre tipologie di azioni corrispondenti:

- Azione 3.a.1a - Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanza;

- ▶ Azione 3.b.1a - Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici;
- ▶ Azione 3.c.1a - Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici non prodotti dal mercato.

Attraverso la prima azione il PON intende rafforzare la competitività delle Micro Piccole e medie Imprese (MPMI) della filiera culturale e creativa promuovendo al suo interno innovazione, sviluppo tecnologico e creatività, favorendo più in generale il consolidamento dei sistemi imprenditoriali caratterizzati dalla componente culturale. A questo fine l'azione del PON, estesa all'intero territorio delle cinque regioni, si incentra sul rafforzamento della capacità competitiva delle micro, piccole e medie imprese, o loro raggruppamenti, che operano/intendono operare prioritariamente nei settori "core" delle attività culturali (patrimonio storico-artistico, arti visive, spettacolo dal vivo) e delle cosiddette industrie culturali (editoria, radio, tv, cinema) promuovendo processi di innovazione produttiva e organizzativa e il trasferimento di competenze e *know how* anche tecnologici.

La seconda azione si rivolge alle imprese della filiera culturale, turistica, creativa, dello spettacolo e dei prodotti tradizionali e tipici al fine di valorizzare le filiere e realizzare prodotti o servizi finalizzati all'arricchimento, diversificazione e qualificazione dell'offerta turistico-culturale degli ambiti territoriali di riferimento degli attrattori. L'azione sostiene micro, piccole e medie imprese (MPMI) che operano nei settori sopra indicati, anche in forma aggregata che realizzano prodotti e servizi connotati da carattere di innovatività, complementari alla valorizzazione degli attrattori.

La terza azione è dedicata a sostenere i soggetti e le organizzazioni del Terzo Settore nelle attività di gestione e di valorizzazione del patrimonio culturale in connessione con gli interventi di valorizzazione degli attrattori culturali e dei loro contesti di riferimento. L'azione intende favorire la nascita e la qualificazione di servizi e attività, connesse alla gestione degli attrattori e in generale alla fruizione e alla valorizzazione culturale, realizzate da imprese e altri soggetti del privato sociale. La finalità è quindi quella di fornire condizioni e strumenti per consolidare il sistema delle imprese del privato sociale, operanti nell'ambito culturale, per rafforzarne il carattere imprenditoriale e favorirne l'integrazione con il complesso delle attività e dei servizi a supporto della fruizione e della valorizzazione culturale nei contesti territoriali di riferimento degli Attrattori.

L'Asse III - Assistenza tecnica individua un Obiettivo Specifico - Attuazione efficiente del PON e supporto all'implementazione del piano di rafforzamento amministrativo e le seguenti tipologie di azioni:

- ▶ AT.1 - che interessa in modo diretto e mirato tutta la filiera attuativa sino ai livelli dei beneficiari e degli *stakeholder* e vuole rafforzare altresì la cooperazione istituzionale per la migliore attuazione di tutti gli adempimenti previsti;
- ▶ AT.2 – che sostiene l'elaborazione del Piano di Valutazione del PON, nonché i processi di valutazione in itinere ed ex post del Programma nel suo complesso o di sue parti;
- ▶ AT.3 - finalizzata alla definizione e realizzazione della strategia e alla pianificazione delle attività di comunicazione del PON e di animazione ed informazione del partenariato economico e sociale e della società civile, allo scopo di valorizzare il ruolo dell'UE nelle politiche di sviluppo e garantire trasparenza sull'utilizzo dei Fondi Comunitari;

- ▶ AT.4 – in attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato provvederà ad intensificare e migliorare la qualità e il grado di incisività della consultazione con le parti economiche e sociali, con la società civile, i cittadini e tutti i portatori di interesse.

4. II FUNZIONAMENTO DEL PROGRAMMA E DEI SUOI FONDAMENTI LOGICI E TEORICI

Sotto il profilo metodologico il primo “step” del lavoro consiste nel ricavare il “modello” di funzionamento che anima il PON, vale a dire quell’insieme di definizioni e di principi che descrivono, interpretano, classificano, spiegano, a vari livelli di generalità, le politiche economiche del programma. Da questa analisi “critica”, condotta soprattutto sui documenti ufficiali approvati dalla UE e dal Ministero per i Beni e le attività Culturali, si ricaverà un elenco dei principali meccanismi causali da sottoporre all’analisi delle evidenze.

Il lavoro di analisi del PON è stato affrontato principalmente per mezzo di una lettura analitica dei seguenti documenti programmatici:

- PON Cultura e Sviluppo, ver. 4.0;
- Accordo di Partenariato (AdP), sez. 1, 2, 3 e 4, ver. ottobre 2017
- Piano di valutazione, come approvato dal Comitato di Sorveglianza (CdS) del 26/07/2018.

La ricostruzione del funzionamento del programma è accompagnata, quando utile, da riferimenti provenienti dai risultati degli studi di valutazione e della letteratura scientifica di settore al fine di mettere in evidenza quanto i meccanismi di funzionamento del Programma siano radicati (quando radicati) in una razionale e coerente politica di intervento pubblico.

4.1. Individuazione analitica dei meccanismi di funzionamento del PON Cultura e Sviluppo

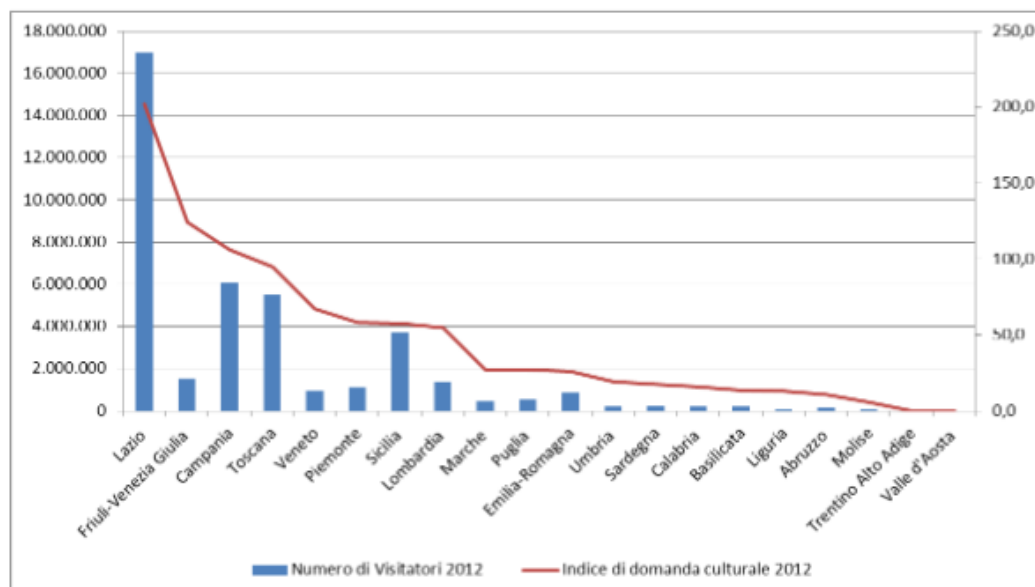
Il PON parte da un argomento essenziale (si veda PON, pag. 7): “Il PON Cultura e Sviluppo punta a superare le condizioni di sottoutilizzo delle risorse culturali nelle regioni meno sviluppate e quindi ad aumentarne l’attrattività e a determinare flussi più consistenti di domanda turistica e di fruizione culturale di qualità adeguati anche a sostenere e a promuovere il rafforzamento e l’insediamento di attività (imprenditoriali e del terzo settore) della filiera delle imprese creative e culturali.”⁶

L’accordo di Partenariato misura il sottoutilizzo delle risorse culturale per mezzo di un grafico (si veda graf.1) dove emerge che il numero medio di visitatori per istituto (Graf.1) sia più

⁶ Si veda l’Accordo di Partenariato Italia, Sezione A. Si veda a pag. 190, il paragrafo dedicato alla linea di indirizzo strategico dell’Obiettivo Tematico 3.

basso rispetto alla media nazionale in molte Regioni del Mezzogiorno, con l'eccezione della Campania e della Sicilia.

Graf.1 – Numero di visitatori degli istituti statale e indice di domanda culturale (*) nel 2012



* Nota: l'indice di domanda culturale è misurato dal numero medio di visitatori per istituto. Non sono ricompresi nella rilevazione gli istituti culturali del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta perché non rientrano nel patrimonio statale.

Fonte: elaborazione DPS su dati ISTAT, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e Dipartimento beni culturali della Regione Sicilia.

Fonte: Ripreso da "Accordo di Partenariato 2014-2020, Italia, sezione 1°". Si veda pag. 83

Il sottoutilizzo delle risorse culturali, di cui sopra, potrebbe derivare da una domanda potenziale significativa e crescente verso luoghi che il fruitore-tipo non conosce o che non siano stati portati alla sua attenzione. Oppure, nonostante che il bene culturale sia di interesse reale da parte del potenziale fruitore, possono esservi ostacoli di natura fisica derivante dall'inaccessibilità da parte di mezzi pubblici o privati, dal disincentivo alla visita prodotta da una distanza elevata dalle vie di comunicazione principali, dalla semplice mancanza di servizi logistici come i parcheggi nelle vicinanze dei luoghi. Vi possono essere ulteriori condizioni ostative dal lato dell'offerta per le quali l'attrazione e la fruizione non possono verificarsi: beni culturali fragili la cui fruizione è resa difficile dalla loro conservazione, beni culturali la cui visita è possibile solo ad un altissimo costo di consolidamento del luogo in cui sono localizzati. Un'altra casistica a sé sono i beni culturali di elevata qualità culturale appetibili solo da un pubblico esiguo e molto specializzato. Vi sarebbe da aggiungere anche la casistica di beni culturali già acquisiti da parte dello Stato ma non ancora riconosciuti come tali, per i quali si attende il compimento di un lungo lavoro sul piano tecnico e scientifico (è il caso, ad esempio, degli scavi archeologici) per la loro selezione⁷. L'universo dei beni culturali è infatti

⁷ Non a caso, a questo proposito, in Italia è stato sviluppato un apposito catalogo dei beni e delle attività culturali per tutta una serie tipologica di beni materiali ed immateriali. L'arricchimento del catalogo italiano è ostacolato da innumerevoli difficoltà sia di ordine scientifico e tecnico – data l'enorme varietà tipologica dei beni – sia di redazione ed elaborazione delle schede a causa della complessità metodologica delle schede stesse, della numerosità e della complessità del patrimonio da classificare, delle risorse scarse disponibili dedicate alla catalogazione. In seguito all'approvazione del Codice dei beni e delle attività culturali nel 2004

sempre crescente: al patrimonio consolidato si aggiunge nel tempo il nuovo, un fenomeno che è evidente nell'industria culturale: letteratura, musica popolare, cinema. Questi esempi classici di sottoutilizzo sono diffusi ovunque, anche nei territori di competenza del PON. Alcune forme di sottoutilizzo dal lato dell'offerta possono essere facilmente rimosse: è il caso di interventi per il miglioramento dell'accessibilità (come la costruzione di un parcheggio o l'adattamento dei percorsi di visita per particolari categorie di visitatori), o la risistemazione e il recupero statico di beni monumentali ed architettonici. Tuttavia, l'assunto base del PON e del suo modello economico sta nell'asserzione generale che la fruizione culturale sia razionata dalle condizioni gestionali in cui versa il patrimonio. Le persone – italiani, europei, extraeuropei - di quasi tutte le età e genere, consumano in qualche misura beni ed attività culturali materiali ed immateriali. La domanda può variare in base ad alcune condizioni oggettive e soggettive che colpiscono il singolo individuo o la famiglia⁸ a cui appartiene: capacità (*a la Sen, capacity and functioning*)⁹, educazione, accumulazione stratificata di esperienze culturali¹⁰, reddito, tempo libero, altri consumi sostitutivi della funzione culturale (sport, *well being*, salute, ambiente), ecc. Il pubblico dei beni culturali è un fenomeno complesso poiché, anche in ragione del variare delle condizioni sopra citate, è fortemente differenziato. Nel PON si distingue sostanzialmente tra una fruizione culturale in sé rappresentata dai residenti nelle aree di attrazione¹¹ e quella relativa alla fruizione di turisti¹², di persone che visitano il luogo per soddisfare (anche) un personale interesse culturale o quello delle persone che gli sono vicine.

Nell'Accordo di Partenariato Italia (Pag.84) si chiarisce bene quanto sia importante fare del Mezzogiorno un'area di attrazione turistica sia per gli italiani (soprattutto non residenti) che per gli stranieri. Si propone, a questo riguardo, una misura del gap turistico regionale esistente, mettendo in evidenza anche quello che riguarda il Mezzogiorno. Il graf.2 mostra che vi sono *“aree del Paese dove il tasso di turisticità e il numero di presenze è inferiore alla media Nazionale”*, soprattutto nel Mezzogiorno. Nell'ADP si dice inoltre che *“Dall'analisi delle principali dinamiche del mercato turistico emergono in modo chiaro la rigidità dell'offerta a fronte di una domanda sempre più dinamica e il fallimento dei modelli gerarchici di gestione della destinazione sperimentati negli ultimi anni. Inoltre, nella maggior parte dei casi, la promozione territoriale è stata intesa in senso unidirezionale, come insieme disomogeneo e frammentato di attività sporadiche di tipo tradizionale gestite in prevalenza da enti pubblici: eventi, campagne di comunicazioni, brochure, fiere, educational, senza una visione territoriale strategica unitaria. Dunque esiste al contempo un sottoutilizzo della risorsa culturale ed un'ampia opportunità per la crescita del mercato turistico del Mezzogiorno, proposto attraverso la constatazione di forti differenziali tra aree diverse del Paese.*

(D.lgs 42 del 22 gennaio 2004) appare sempre più evidente che il patrimonio vincolato debba essere obbligatoriamente catalogato. Siamo, per il momento, molto distanti da questo risultato anche se il numero di schede redatte ed informatizzate in SIGECweb supera i 2,7 milioni di unità.

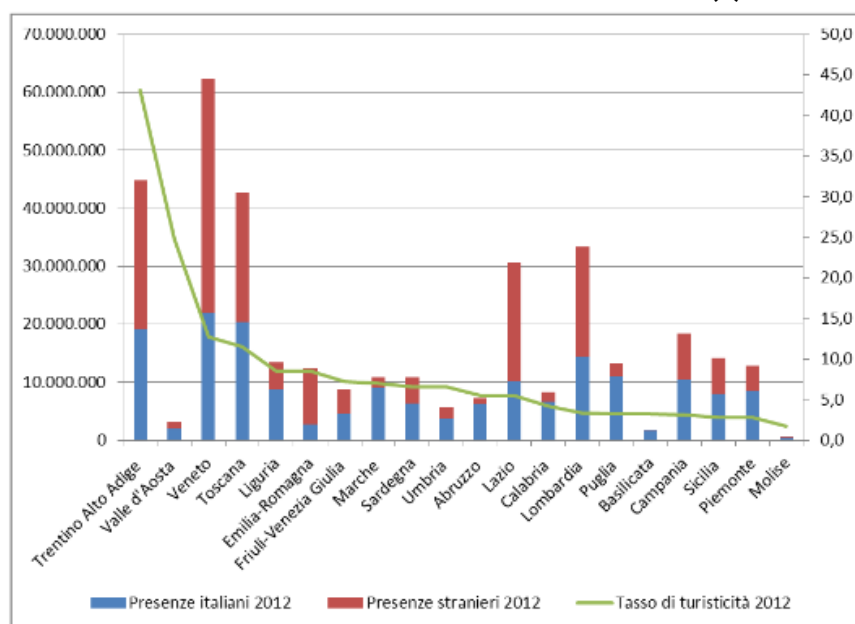
⁸ Indagine Multiscopo delle Famiglie, Aspetti della vita quotidiana, anni 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017. È in corso da parte dell'ISTAT l'indagine relativa al 2018.

⁹ La letteratura di e su Amartya Sen è sconfinata. L'articolo forse più citato è il seguente: Sen A. (1985), *Commodities and capabilities*, North-Holland, New York.

¹⁰ Becker G.S. e G.J. Stigler, (1982), *De gustibus non est disputandum*” *American Economic Review*, n. 67.

¹¹ Per una recente dissertazione sulla domanda culturale si veda Cicerchia A. (2016), *“Culture and development. The global quest for indicators”*, *Economia della Cultura*, Il Mulino, Vol. XXVI, n.2.

¹² MIBAC (2008), (Castelli G e A. F. Leon, a cura di), *Linee Guida per la gestione innovativa dei beni culturali. Vademecum*, Terzo Rapporto, MiBACT, Gangemi Editore, Roma.

Graf.2 - Presenze turistiche e tasso di turisticità (*) nel 2012

* Nota: il tasso di turisticità è misurato dal rapporto tra presenze negli esercizi ricettivi e popolazione residente.

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT e Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo - Osservatorio Nazionale del Turismo.

Fonte: Ripreso da Accordo di Partenariato 2014-2020, Italia, sezione 1°, si veda pag. 84

La natura della fruizione attuale e potenziale costituisce un tema complesso che attiene sia alla funzione generale che il bene culturale svolge in seno ad una comunità (per la conoscenza, per la coesione sociale, per migliorare il senso di comunità, per fornire strumenti di adattamento sul piano occupazionale, per raffinare il senso critico e per potenziare la capacità individuale di reagire al cambiamento), sia alla capacità di generare un'economia esterna connessa indirettamente all'attività culturale attraverso la spesa prodotta dai visitatori non residenti, i turisti. A differenza dei precedenti programmi cofinanziati dedicati alla cultura ed al turismo, lo sviluppo economico è declinato anche con riguardo all'intera sfera delle attività culturali e creative anche quelle di mercato e ricomprendendo settori economici tradizionalmente non associati alla cultura¹³, superando lo stretto ambito turistico che sembrava sottodimensionare il reale contributo della cultura alla crescita economica. I beni culturali non sono solo un "attrattore ma una risorsa in grado di muovere processi di sviluppo su base regionale, e creare dunque occupazione qualificata".¹⁴ L'estensione dell'impatto potenziale prodotto dalla cultura oltre gli effetti esterni di carattere turistico era stata propugnata originariamente da Valentino e Santagata¹⁵ (i quali proponevano allora il cluster dei "distretti culturali") e

¹³ La Fondazione Symbola pubblica da diversi anni il Rapporto dal titolo "Io sono cultura". Il Rapporto cui si riferisce il PON è Fondazione Symbola (2015), "Io sono cultura. L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi", Rapporto, Roma. La classificazione delle imprese tra culturali e creative è ancora oggetto di una discussione ancora lontana dal concludersi. Mentre si è in attesa di una definitiva determinazione dei settori da parte dell'ISTAT e di EUROSTAT, Valentino fornisce ad oggi una chiara discussione in proposito. Si veda CIVITA (2012), (Valentino P.A., a cura di), *L'arte di produrre arte, imprese culturali al lavoro*, Marsilio editore.

¹⁴ Si veda pag.10 del Rapporto OECD-LEEDS (2015a), "Attrattori culturali per il turismo e l'occupazione nelle regioni del sud Italia. Un modello di simulazione dell'impatto economico dei musei/istituti dell'area POIN: metodo, fonte dati, primi risultati, OECD Publishing, Parigi.

¹⁵ Si veda Santagata W., (2001) "Economia creativa e distretti culturali", in *Economia della Cultura*, Anno XI, n.2, 2001, Il Mulino, Bologna.

successivamente da Sacco¹⁶, ove l'accento era posto sul superamento di un intervento pubblico olistico (museale, soprattutto) per abbracciare anche tutto il contesto più allargato dell'industria culturale. Per questa letteratura il territorio elettivo delle politiche sono le città: *“un ambiente aperto all'innovazione sociale e tecnologica e dove la cultura avrebbe il ruolo di “acceleratore dei processi innovativi”*. Secondo questi autori, le città aventi a modello di sviluppo la cosiddetta *knowledge city*, promuovono un diverso tessuto imprenditoriale, favorisce l'industria con contenuti creativi e questa a sua volta promuove la nascita e lo sviluppo dell'industria ad alta tecnologia e di altre industrie ad alto valore aggiunto. L'industria creativa abbraccia ambiti d'impresa molto vasti, tradizionalmente associati alle imprese dei servizi (al design, agli studi di architettura) e persino a quelle manifatturiere e all'artigianato del *made in Italy*. Per le caratteristiche delle imprese culturali profit appartenenti all'industria culturale (editoria, cinema, televisione, ecc.), i distretti culturali sarebbero localizzati prevalentemente nelle grandi aree urbane, laddove sono presenti gli insediamenti di imprese industriali e del *made in Italy* oltre ad una popolazione che domanda e consuma prodotti culturali finali. Questa letteratura - l'economia cosiddetta *“arancione”*¹⁷ - è internazionale e disciplinarmente molto più variegata (urbanisti, sociologi, scienziati politici, ecc.) di quella che si rivolge allo sviluppo indotto dal turismo per tramite del patrimonio culturale. La particolarità del PON è quella di avere collegato (sommato) le potenzialità economiche prodotte dalla domanda culturale del patrimonio anche a quella dei consumi relativi ai prodotti ed ai servizi delle imprese culturali e creative. Dunque il punto di origine è la domanda e quale che sia la fonte del consumo di cultura - di tipo individuale (approccio standard) o collettivo (mediato da qualche argomento di tipo paternalistico, meritorio, o altro) - è di tutta evidenza che nei paesi sviluppati e in quelli in via di sviluppo, il consumo di cultura cresce costantemente nel tempo sia quella rivolta al patrimonio *“core”*, sia quella rivolta a beni materiali ed immateriali di mercato¹⁸. Cresce anche il turismo. A tale domanda di cultura è associata una *“disponibilità a pagare”*¹⁹ ed è questa stretta connessione che giustifica lo stimolo pubblico. L'attrazione esercitata dal patrimonio induce una permanenza dei visitatori sul territorio, un flusso di spese in quel lasso di tempo consumato in loco dentro e fuori i contenitori culturali fonte dell'attrazione, alimentando in modo significativo l'economia locale. Associato al consumo turistico che, come è noto può avere connotazioni (motivazioni) culturali e non, il tipo di sviluppo economico che se ne trae ha la proprietà positiva di alimentare uno spettro di attività produttive assai differenziato, spesso offerto da imprese di piccole dimensioni, molte delle quali con una bassa dipendenza dall'estero. Lo stimolo ad una produzione locale crea anche occupazione, persino quella di alta formazione²⁰.

¹⁶ Caliendo C. e P.L. Sacco (2011), *Italia reloaded*, Il Mulino, Bologna.

¹⁷ Manzella G. P. (2017), *L'economia arancione. Storie e politiche della creatività*, Rubettino, Cosenza.

¹⁸ EUROSTAT (2016), *Cultural Statistics*. Le statistiche di Eurostat in tema di partecipazione culturale è in fase di consolidamento ed ha avuto come conseguenza una minore comparabilità dei dati sotto il profilo temporale. La situazione italiana è più complessa. Al cap.3.3, del XXV Rapporto Annuale 2017 dell'ISTAT si dice che la partecipazione culturale tra il 2008 e il 2016 è scesa, ma non per tutti i gruppi sociali di appartenenza. In particolare, si è allargata la forbice tra chi fruisce della cultura e chi non la fruisce per niente. In controtendenza, invece, la fruizione verso i musei e le mostre, che cresce in quasi tutti i gruppi sociali ad eccezione degli anziani pensionati.

¹⁹ Santagata W., (2001), *op. cit.*

²⁰ Sulle tecniche di valutazione d'impatto sul reddito e occupazione di investimenti legati alla cultura ed al turismo si veda il manuale preposto all'elaborazione delle analisi costi-benefici di Pennisi G e P.L. Scandizzo (1991), *Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma. Sull'occupazione intellettuale si veda, tra gli altri, Leon A. F. (2012), *“I beni culturali e la (dis)occupazione intellettuale”*, in Covatta L. (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, ASTRID, Passigli Editore, Bagno a Ripoli.

Se la domanda gioca un ruolo decisivo per le politiche di sviluppo, il PON Cultura e Sviluppo, sempre nella stessa sezione (pag. 7), aggiunge **due assiomi** per il funzionamento dello strumento dal lato dell'offerta:

- i. il ruolo di “pivot” dell'**attrattore**²¹, vale a dire un contenitore (o in alcuni casi un complesso unitario di contenitori tra loro culturalmente e spazialmente collegati) che per importanza culturale e per notorietà, è in grado di esercitare un'autonoma e significativa attrazione di visitatori potenziali, italiani o stranieri;
- ii. Le “**aree di attrazione**”²², vale a dire l'ambito territoriale in cui è possibile mettere a sistema le risorse culturali esistenti insieme all'attrattore principale (o l'insieme di attrattori), nonché le altre attività economiche come quelle turistiche o quelle culturali e creative entro le quali dispiegare la massima capacità di spesa dei visitatori.

La funzione centrale giocata dall'attrattore era già presente nei due cicli di programmazione dei fondi strutturali precedenti. In questa edizione, il PON Cultura e Sviluppo concentra la sua azione di tutela e di valorizzazione sul patrimonio culturale **statale** (regionale per il solo caso della Sicilia), vuoi perché la rilevanza e la notorietà dei musei e delle aree archeologiche statali è già un fatto assodato (pag. 7; ad es., Pompei, Paestum, Agrigento e Selinunte, Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria, e così via), vuoi perché durante il periodo di programmazione del POIn 2007-2013 “Ambiente, Cultura e Turismo” (da ora POIn) e quella precedente del ciclo 2000-2006 il processo di selezione degli attrattori e delle aree guidato dalle Regioni è stato poco efficace²³. Certamente, il PON sottende una gerarchia che non consta tanto nella qualità assoluta dei beni statali oggetto di valorizzazione (in comparazione con il patrimonio pubblico degli enti locali, ad esempio), quanto nel “rilevante interesse strategico” prodotto dal presidio gestionale dei musei e delle aree archeologiche statali (regionali, in Sicilia), un elemento questo rafforzato ulteriormente sia dagli esiti in corso del Grande Progetto Pompei, sia dall'autonomia gestionale ed economica concessa ad alcuni dei musei italiani più importanti (D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 17)²⁴, i cui risultati si stanno dispiegando proprio in questo momento storico.

Il concetto di “area di attrazione” è altrettanto importante. È nelle aree di attrazione che si dà luogo a processi stabili di sviluppo:

- 1) la “valorizzazione delle risorse culturali rivolta al **miglioramento delle condizioni di offerta e di fruizione del patrimonio** in quelle **aree di attrazione culturale** che si distinguono per la

²¹ Nel PON Cultura e Sviluppo l'attrattore ha perso il suo aggettivo “grande”, come era invece a suo tempo declinato nel POIn 2007-2013. Il PON considera sia l'attrattore singolo, sia l'insieme di attrattori di prossimità territoriale. Nella sostanza, tuttavia, anche alla luce delle scelte del patrimonio effettuate, si privilegiano i musei, le aree archeologiche e i monumenti finanziati di grande dimensione e fruizione. Si veda anche MiBAC (2008), *op. cit.*

²² Per un'analisi critica delle politiche del POIn si veda lo studio elaborato da Studiare Sviluppo sull'Asse I per i temi della concentrazione e dell'integrazione territoriale e tematica. Studiare Sviluppo (2015a), *op. cit.*

²³ Studiare Sviluppo (2015a), *op. cit.*

²⁴ Con il D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171 “Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89” si è ridisegnato il Ministero e i musei autonomi. Per la prima volta ai musei statali italiani è stata riconosciuta la natura di istituti: essi hanno una propria effettiva identità e dispongono di autonomi strumenti organizzativi quali statuti, bilanci, carte di servizi, direttori e requisiti minimi in materia di organizzazione. Si veda in proposito Casini L. (2016) *Ereditare il futuro*, Il Mulino, Bologna. Si veda anche Giusti M. (2018) “I musei autonomi: il caso delle Gallerie Nazionali di Arte Antica” *AEDON*, Il Mulino, Bologna.

loro “rilevanza strategica”, [...] è premessa imprescindibile per ricercare il consolidamento e la promozione di processi di sviluppo territoriale (Pag.6 del PON).

- 2) La “concentrazione di attrattori culturali e la considerazione delle condizioni di contesto (anche relativamente all’accessibilità e alla fruibilità dei luoghi) sono considerati i possibili criteri attraverso cui individuare la rilevanza strategica attuale e potenziale da porre a raffronto con la domanda di nuovi servizi su cui avviare mirate azioni di sostegno che sappiano promuovere sinergie tra il tessuto culturale e sociale e il sistema economico.” (Pag.6).

Ancora il PON a pag.7: “L’intervento su tali attrattori si attua con progetti volti a determinare condizioni adeguate di conservazione e valorizzazione e, insieme e contestualmente, di qualità di fruizione attraverso la qualificazione dei servizi per il visitatore. Le capacità di attrazione di domanda e di imprese del patrimonio oggetto di intervento si esplicano in misura più intensa nella “aree di attrazione”, ovvero negli ambiti territoriali di diretta influenza degli attrattori.”

Il PON Cultura e Sviluppo si attua secondo il tradizionale approccio di “project appraisal²⁵”, dove l’intervento pubblico è costruito ad hoc secondo le specifiche esigenze di valorizzazione e di conservazione del patrimonio, da un lato, e di quelle di promozione dell’offerta turistica e culturale, dall’altro. I progetti sono perciò, per definizione, diversi e specifici per ogni area di attrazione. Se, da un lato, l’attrazione culturale si deve fondare su un patrimonio realmente importante e valorizzabile, la ragione economica per impostare lo sviluppo su un’area vasta e non sul singolo monumento poggia su due argomenti altrettanto importanti:

1. L’attrattore (statale) in Italia è di piccole dimensioni se comparato ai grandi musei nazionali europei ed extraeuropei ed è sempre parte di un contesto paesaggistico e culturale spesso di pregio anche maggiore del valore culturale dell’attrattore stesso. L’identità tra musei e territorio qualifica e rende unico il modello culturale italiano (ad es., i centri storici) e amplia al contempo i motivi di visita (e di permanenza) del visitatore sull’area stessa.
2. Il patrimonio culturale, per definizione, non è in grado di essere gestito in pareggio di bilancio al netto di contributi pubblici di origine locale o statale. Forme avanzate di integrazione gestionale dei siti e degli attrattori nelle aree di attrazione, anche non solo culturali, oltre che a potenziare la qualità e la varietà dei servizi al pubblico, è in grado di ottenere significative economie di scala e di scopo che riducono il costo pubblico della gestione delle istituzioni culturali ed aumentano la sostenibilità aziendale²⁶. Si tratta di un paradosso molto noto: solo una gestione in perdita dei servizi culturali può dare luogo ad un flusso costante di benefici economici esterni aggiuntivi maggiori del costo finanziario di investimento e di gestione dell’attrattore e o del sistema di attrattori dell’area. Questo aspetto è così importante che nella programmazione del ciclo dei fondi strutturali 2000-2006 si chiedeva obbligatoriamente al soggetto proponente un piano di gestione economico e finanziario e la contestuale dichiarazione del proponente (o dei proponenti) di provvedere a che tutti gli atti amministrativi e giuridici assicurassero il presidio gestionale del bene recuperato negli anni successivi all’intervento.

²⁵ La prima applicazione in Italia è stata l’estensione al settore culturale del Fondo Investimento ed Occupazione, che ha erogato circa 650 miliardi di lire al settore in base a grandi progetti di sviluppo tra il 1982 e il 1989. Le proposte erano valutate sulla base di un’analisi costi-benefici elaborate dagli stessi proponenti.

²⁶ Su questo argomento Hinna A. e M. Minuti (2009), *Progettazione e sviluppo delle aziende e reti culturali. Principi, strumenti, esperienze*, Hoepli, Milano.

Sulla connessione tra area di attrazione ed attrattore e sul legame tra la valorizzazione del patrimonio e le sinergie con il tessuto culturale e sociale del sistema economico locale, il PON Cultura e Sviluppo considera strategica:

- 1) La questione della “**governance**” (Pag.7). Il successo del progetto di valorizzazione dell’attrattore e dell’area di attrazione dipende strettamente dalla qualità della governance “territoriale”²⁷, quella che regola il legame formale od informale tra i responsabili del patrimonio oggetto dell’intervento del PON e gli altri attori presenti nell’area di attrazione per sostenere nel tempo le azioni programmate. La governance assume un ruolo importante anche nei riguardi del mondo delle imprese culturali e creative (uno dei collegamenti “funzionali” tra Asse I e Asse II), soprattutto quando si postula l’integrazione e la sinergia tra gli interventi a favore del patrimonio e quelli a favore delle imprese della filiera di valorizzazione nelle aree di attrazione. Vi sarebbero, infine, le due declinazioni della governance di tipo “interistituzionale” che stanno alla base del funzionamento del PON Cultura e Sviluppo²⁸: quella deputata al governo del Programma, che ha lo scopo di condividere le finalità e gli obiettivi e soprattutto di demarcare i compiti tra Stato centrale e Regione; quella che si deve formare a programma concluso, dove gli stessi attori devono assumere altri obiettivi e compiti nella fase attuativa e gestionale delle attività culturali²⁹. La governance è un argomento di rilievo, tenuto conto della problematicità sollevata dall’esperienza riferita al ciclo di programmazione 2000-2006 (ove erano protagoniste le Regioni), e soprattutto quella del POIn, dove le relazioni tra Stato e Regioni hanno prodotto uno stallo che ha condizionato l’esito negativo del programma stesso e soprattutto ha spinto il Governo a ridisegnare con spirito fortemente centralista la struttura e i contenuti del PON Cultura e Sviluppo.
- 2) La questione della “**gestione**” delle attività culturali (si vedano pag.7 e pag. 10, del PON) poiché il successo del Programma si ottiene se e solo se le azioni future dell’attrattore e degli altri beni culturali collegati sono rivolte verso la massimizzazione dell’attrazione effettiva dei visitatori italiani e stranieri. L’assicurare una buona gestione ai musei costituisce per sé un meccanismo di funzionamento del programma. Anche in questo caso, come il precedente, la declinazione territoriale del progetto è importante sotto il profilo dell’integrazione gestionale dei beni culturali che si vuole raggiungere tra attrattori principali ed altri poli culturali all’interno della stessa area di attrazione. La collaborazione a rete infatti può assumere diverse forme e il PON postula l’estensione di queste pratiche anche laddove il territorio non presenta tradizioni di valorizzazione culturale *tout court*, tantomeno esperienze di cooperazione gestionale di alcun tipo. La dimensione territoriale dei progetti è argomento centrale del PON e riguarda anche la selezione dei grandi attrattori, avvenuta in larga parte *ex ante*. Un tema strettamente connesso alla gestione integrata ed al successo delle politiche di sviluppo è anche la relazione che dovrebbe instaurarsi tra i gestori dei beni, gli enti locali e la filiera delle imprese di mercato e non di mercato private. Il

²⁷ Nel campo culturale, e nello specifico del patrimonio, la *governance* si complica a causa dei tanti organismi pubblici che hanno competenza sui beni: soprintendenze, Regioni, Enti locali, diocesi, privati.

²⁸ Il tema della *governance* interistituzionale del programma è oggetto specifico anche dello studio della Scheda 2 - Valutazione trasversale dell’attuazione del PON. Tuttavia, mentre la valutazione da scheda 2 si concentra sui processi e sulla loro efficacia attuale, per la valutazione da scheda 1 il tema è quello di fare la rassegna sulle evidenze di quanto la governance sia utile o essenziale per il raggiungimento degli scopi del programma.

²⁹ È l’assai poco praticato art.112 del D.lgs 42/2004, la norma che regola le forme di collaborazione tra Stato e Regione in campo culturale. L’articolo nasce anche per dare fondamento al dialogo tra Stato e Regione dopo l’approvazione del Titolo V della Cost., raramente impiegato per questioni di carattere gestionale.

tema della gestione si intreccia perciò con il tema della governance territoriale. Pur divergendo in molti aspetti, infatti, la questione della gestione non riguarda solo i soggetti gestori del patrimonio, ma anche quelli delle imprese culturali e creative, tanto che gli strumenti di intervento dell'Asse II ne tengono espressamente conto sia nella fase di ammissibilità e selezione dei soggetti, sia in quella delle azioni di sostegno del programma.

Gestione e governance costituiscono perciò due **condizioni** perché i processi di valorizzazione - dell'area di attrazione e dell'attrattore - abbiano luogo e che il PON Cultura e Sviluppo abbia successo. In larga parte, i riflessi prodotti dalla governance territoriale e dal sistema gestionale sui progetti finanziati dal PON si materializzano solo in un quadro temporale molto lungo, che supera la tempistica del Programma stesso. L'esperienza di campo insegna che sarebbe necessario assicurare una buona governance e una buona gestione sin dalle prime fasi di avvio dei progetti. Solo attraverso un accordo preventivo tra i partner della rete sarebbe possibile assicurare, ad esempio, una minima soglia economica di sostenibilità perché il bene culturale e/o il sistema dei beni culturali presenti nell'area di attrazione possano essere fruiti. I soggetti gestori dei settori "core" infatti - come i musei, i teatri, le biblioteche, gli archivi, ecc. - a parte alcune rare eccezioni - non si sostengono senza un contributo pubblico. Diverso è il caso dei soggetti gestori appartenenti invece all'industria culturale (storicamente ne fanno parte il cinema, la musica popolare, i libri, i giornali, la TV, la radio, la pubblicità, l'ICT e il software, i videogiochi)³⁰, che sono al contrario perfettamente sostenibili sotto il profilo finanziario con rendimenti anche consistenti. Questa complessa articolazione del mondo culturale si riflette nel programma: è per questo motivo che vi sono due Assi, uno per la valorizzazione del patrimonio che è sostanzialmente attività non di mercato; uno per la promozione delle ICC che sono invece "for profit". La ricerca di una collaborazione tra istituzioni ed imprese, tra soggetti gestori dei beni e le filiere turistiche e culturali e creative dovrebbe portare ad una maggiore cooperazione anche sul lato finanziario, laddove questo sarebbe essenziale per tenere aperti i monumenti.

Ed arriviamo all'ultimo argomento che attiene al meccanismo di funzionamento del PON per quanto riguarda le ICC. Per quello che si è appena descritto sopra, non è un caso che il Programma **postula la sovrapposizione tra le aree di attrazione, quelle attorno al patrimonio e quelle attorno alla localizzazione delle imprese culturali e creative, per le imprese "consolidate"**³¹. Ovvero, il programma finanzia progetti e imprese nelle aree di attrazione, qualunque sia l'effettiva presenza delle imprese, perché ipotizza che il progetto possa rafforzare il tessuto produttivo locale sia quello connesso alla valorizzazione turistica (ma il PON non lo finanzia direttamente poiché di competenza dei POR), sia quello ricadente nel perimetro delle imprese culturali e creative. Proprio nel PON si dice che "Se nella fruizione del patrimonio è possibile fare emergere nuovi consumi e nuovi servizi di mercato nelle stesse aree di attrazione, sarebbe possibile una fertilizzazione "reciproca" tra settori tradizionali e ad alta tecnologia, fra industrie manifatturiere e industrie creative, culturali e turistiche". Da qui il richiamo all'approccio intersettoriale. Si Aggiunge inoltre che "tale sinergia si realizza anche nel privato sociale, nelle forme di advocacy, produttiva, erogativa".

Perché le politiche di sviluppo a favore delle imprese culturali e creative abbiano successo, l'argomento centrale è quello di assicurare a queste imprese **un sufficiente mercato pubblico e privato in grado di sostenere l'autonomia economica e finanziaria delle imprese profit e nonprofit**. Nel PON si suppone che lo stimolo verso queste imprese abbia lo scopo di fare

³⁰ CIVITA (2012), *op. cit.*

³¹ L'Asse II del PON non postula la sovrapposizione delle aree di attrazione per le nuove imprese, o *start-up*. In questo caso il territorio di competenza è l'intero territorio regionale cui si riferisce il Bando e non dove risiede l'attrattore (o gli attrattori) e le loro connesse aree di attrazione.

emergere un'offerta culturale (e creativa) aggiuntiva, diversificata e di qualità, in grado di soddisfare nuove domande da parte dei consumatori, siano essi residenti o turisti. Per giustificare perché ci si interessa alle ICC, il PON indica come riferimento principale il Rapporto di Symbola "Io sono cultura"³². A questo riguardo, esiste anche una vasta letteratura di origine soprattutto anglosassone che considera la cultura come fonte originaria di creatività, una sorta di catalizzatore della crescita economica con un forte connotato urbano. La questione urbana è un costante richiamo per alcuni modelli economici oggi in auge, quelli che ricadono nell'economia della conoscenza (OECD (1996))³³, nello sviluppo della società creativa (le tre "3 T" di Richard Florida³⁴), nella specializzazione di filiera secondo lo schema della "Smile Curve" (Baldwin (2014))³⁵, nell'economia dei "network" (Hausmann et al. (2007))³⁶. Nonostante la diversità degli approcci (e la varietà delle discipline da cui derivano), li accomuna il concetto che la creatività è centrale per promuovere il potenziale competitivo delle imprese, ove esse siano capaci di stimolare innovazioni di prodotto o di processo specie nell'ambito del settore dei servizi (internet, ecc.). Charles Leadbeater³⁷ indica nella città l'ecosistema che genera un incontro tra saperi e che a sua volta genera nuove idee: nelle città, per l'autore, hanno sede le principali università, i centri di ricerca ed i luoghi di incontro che incubano persone (forza lavoro) ed imprese (start-up). Ecosistema ed atmosfera creativa costituiscono anche la ricetta per indurre potenti processi di "rigenerazione urbana"³⁸. Ne consegue che sul piano delle analisi delle evidenze, va studiato il nesso tra area urbana ed aree di attrazione, tra città e il loro intorno, tra le aree di valorizzazione del patrimonio, ed aree di localizzazione delle ICC.

La sostenibilità delle imprese profit e nonprofit si lega non solo all'esistenza di un mercato in ambito culturale, turistico o creativo ma anche, come per tutte le imprese soprattutto nel Mezzogiorno, alla capacità di affrontare ostacoli tradizionali come la scarsità di credito ordinario di breve e di medio/lungo termine, la irregolarità dei pagamenti da parte dei compratori dei servizi (in particolare, da parte di soggetti pubblici), di possedere un minimo di attrezzature e di sedi ove assicurare i processi produttivi, di avere assicurate minime condizioni di accessibilità e di comunicazione anche *on-line*, di avere una cultura di gestione d'impresa, e così via. L'instabilità è perciò un problema per tutte le imprese del Mezzogiorno, ma lo è

³² Il Rapporto di Symbola contiene una stima del PIL, del valore aggiunto settoriale e dell'occupazione secondo una classificazione delle attività che è stata presa a riferimento anche dal PON. La classificazione del settore culturale effettuato da Symbola è diversa da quella proposta in sede europea (Essen, EUROSTAT) ed è anche oggetto di dibattito scientifico ed accademico. Si veda CIVITA (2012), *op. cit.*

³³ Leonello Tronti, *Ibidem*. Per Tronti "L'economia della conoscenza" (*knowledge economics e/o knowledge economy*) deriva da: 1) la codificazione sempre più ampia della conoscenza e la sua trasmissione attraverso le tecnologie di comunicazione e le reti informatiche ha portato alla nascita della "società dell'informazione"; 2) la necessità che i lavoratori acquisiscano nuove competenze e le adattino continuamente all'innovazione di processi, prodotti e servizi ha offerto il fondamento del l'"economia dell'apprendimento" (*Learning economy*); 3) l'importanza della diffusione della conoscenza e delle nuove tecnologie che richiede una comprensione del funzionamento delle reti di conoscenza e dei "sistemi nazionali di innovazione". Si veda OECD (1996) *The Knowledge-Based Economy*, Paris.

³⁴ Il pensiero di Florida consiste nel dire che la chiave di successo di una città dipende dalla creatività e che questa si situa in persone "speciali" proprio perché creative. Come si assicura la presenza di queste persone nelle città (in competizione)? Dipenderebbe da tre fattori: talento, tecnologia e tolleranza (le tre "T"). Una città cresce in misura della quale è capace di sviluppare o mantenere in sede una classe di persone creative. Si veda Florida R. (2002), *The rise of the creative class*, New York, Basic Books.

³⁵ Baldwin R., T. Ito, H. Sato (2014), *The smile curve: evolving sources of value added in manufacturing*, "Joint research Program series" n. 159, Institute of Developing Economies.

³⁶ Hausmann R., J. Hwang, D. Rodrik (2007), "What exports matters", in *Journal of Economic Growth*, Vol. 12, 1.

³⁷ Leadbeater C., e K. Oakley (1999), *The independents: Britain's new cultural entrepreneurs*, Demos, London.

³⁸ Flew T. (2013), *Creative industries and urban development: creative cities in the 21th century*, Routledge, London.

particolarmente per le imprese culturali e creative tradizionalmente piuttosto fragili³⁹. Sull'esistenza di tali imprese e sulla loro collocazione spaziale (che non è omogenea sul territorio nazionale), si gioca un'ulteriore questione importante per gli interessi del PON Cultura e Sviluppo. Per il patrimonio e le ICC, la letteratura ha trattato temi in parte connessi ai precedenti quali: la scarsa integrazione funzionale nei sistemi museali ed il difficile rapporto tra attrattore ed altri siti/musei; la ricerca di una forma istituzionale (giuridica) più adeguata per la gestione dei siti; il *mix* difficile dei programmi di sviluppo tra attività di restauro ed attività di valorizzazione; il problema del *fund raising*: come massimizzare i contributi da tutte le fonti (pubbliche, private); la scarsa capacità nell'investire in immagine e promozione; problemi di identificazione dei settori appartenenti alla cultura; il valore del network tra imprese consolidate e in fieri: l'incontro domanda/offerta; come veicolare gli aiuti di Stato a soggetti non di mercato; il problema dell'innovazione dei fronti espositivi; la questione della produzione culturale (eventi, ecc.).

L'indagine ricognitiva degli assiomi, dei presupposti e delle condizioni che stanno alla base dello schema logico-strategico del PON Cultura e Sviluppo, benché molto sintetica e già focalizzata, costituisce la base per la definizione di un elenco di meccanismi di funzionamento da sottoporre all'analisi delle evidenze.

4.2. Meccanismi di funzionamento ed analisi delle evidenze

Dall'analisi del paragrafo precedente sono emersi numerosi argomenti e parole "chiave" relativi al funzionamento del Programma. Nel Piano di Valutazione già si menzionava il tema della "governance", con particolare riguardo sia alla governance interistituzionale del Programma, sia alla governance "territoriale". Sempre nel Piano di valutazione si accenna anche al tema della "gestione", che può essere declinata con riguardo sia al soggetto gestore dell'attrattore e/o degli altri attrattori connessi (musei ed aree archeologiche) in rete nell'area di attrazione; sia con riguardo alla problematica gestionale che in generale si riferisce alle tradizionali fragilità delle imprese culturali e creative, profit e nonprofit.

Le fonti "scientifiche" del PON, i riferimenti ai quali è stato possibile ricostruire sia direttamente grazie a precisi riferimenti bibliografici, sia implicitamente grazie ai concetti ed idee che si legano al pensiero di alcuni studiosi e scuole di pensiero, appartengono a tre filoni non omogenei e in competizione fra loro:

- 1) Teoria tradizionale della crescita prodotta dalla cultura e dal turismo. Si sostiene qui che la crescita può essere assicurata da interventi mirati e locali per la valorizzazione culturale e turistica attraverso la promozione di effetti diretti, indiretti ed indotti dai visitatori. Si aggiungono, a questi ultimi, anche gli effetti sociali di collettività di lungo periodo (il già citato Pennisi, poi Florio⁴⁰, Leon⁴¹, Causi⁴², ecc.);

³⁹ L'industria culturale è caratterizzata da un ecosistema variegato e complesso formato da poche imprese molto grandi e strutturate - nelle TV, nelle case editrici, nei giornali ed altri media di comunicazione, nella pubblicità, nel cinema - e da una miriade di imprese piccole o piccolissime e di lavoratori autonomi *price-takers*, che in filiera assicurano i processi produttivi coordinati dalle grandi imprese a costi molto bassi.

⁴⁰ Florio M. (2003) (a cura di), *Guida all'analisi costi benefici di progetti di investimento*, Mimeo Bruxelles. Reperibile al link https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_it.pdf.

⁴¹ Leon P. (1985), "Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo", in AA.VV. (1985), *Le mura e gli archi*, Editori Riuniti, Roma. Ripubblicato nel 2017 in *Economia della Cultura*, Vol. XXVII, n. 3, Il Mulino, Bologna.

- 2) Teoria della creatività, che enfatizza l'importanza di un ambiente sociale vitale e dinamico per la competitività. Collegati a questa visione sono i concetti di area urbana/città, di distretto industriale, di atmosfera creativa, di ecosistema di imprese, ecc. (i già citati Sacco⁴³, Santagata, Florida, ecc.);
- 3) Teoria della *smile curve*, che fa dipendere il rapporto tra la cultura e lo sviluppo dalla trasformazione del modo di produrre nei settori del manifatturiero e dei servizi. La cultura entra di diritto nella catena del valore del settore produttivo attraverso la "rivoluzione digitale": cresce la diversificazione del prodotto culturale (dalla sola produzione per il consumo finale si passa alla produzione di beni intermedi per imprese culturali e non); cresce l'internazionalizzazione dei servizi *on-line*. Gli economisti di questa scuola cercano di spiegare il fenomeno della scomposizione (anche internazionale) delle imprese un tempo verticalmente integrate secondo logiche di unità di centri di costo e di ricavo e della conseguente fioritura di filiere di imprese produttive coordinate tra loro. Ciò favorirebbe la crescita differenziale del valore aggiunto all'interno della filiera a favore delle imprese creative rispetto ad altre imprese impegnate in altre fasi produttive (i già citati Baldwin, Valentino, Montalbano, ecc.).

I principali meccanismi di funzionamento hanno trovato una definizione, per quanto generale, nel paragrafo precedente. Quando si parla di "meccanismi" si intende che è presente una dinamica di funzionamento in cui il fattore tempo gioca un ruolo molto importante. I meccanismi di funzionamento che qui interessano possono essere classificati in due tipologie:

- I. La prima riguarda il "macro-meccanismo" di funzionamento del PON, dove il successo del Programma dipenderebbe dall'avverarsi della concatenazione logico-strategica di tutti i meccanismi sopra elencati. Nel campo delle politiche per il patrimonio (Asse I) ad esempio, qualora venisse meno uno dei meccanismi prima elencati – ad esempio l'individuazione di un attrattore capace realmente di stimolare un interesse da parte del potenziale visitatore; oppure commettere un errore nel delimitare il perimetro di un'area di attrazione -, il PON non potrebbe funzionare. Si potrebbe proporre un altro esempio: se tutti i meccanismi riguardanti le politiche del patrimonio fossero efficaci, ma venisse meno il collegamento territoriale tra queste politiche e quelle per la valorizzazione delle imprese culturali e creative, potrebbero manifestarsi problemi di attuazione e di spesa per l'Asse II del PON.
- II. La seconda riguarda invece l'esistenza di sub-meccanismi che possono riguardare il micro funzionamento di singole componenti del Programma. La review è orientata ad esaminare proprio questa eventualità: sarebbe importante identificare ciò che è noto in letteratura e presso altre fonti per cogliere quei fattori che potenzialmente potrebbero influenzare positivamente o negativamente l'esito del Programma. Nello sviluppo di progetti di valorizzazione nelle aree di attrazione, ad esempio, assume spesso un ruolo centrale il funzionamento della *governance* territoriale. Se manca una capacità di dialogo e di collaborazione tra i responsabili dei beni, le aree attrazione non decollano e il flusso di attrazione potenziale potrebbe non concretizzarsi mai.

⁴² Causi M. (1985) "L'impatto economico dell'attività di gestione e conservazione dei beni culturali in Italia", in AA. VV. (1985), *op. cit.*

⁴³ Per la posizione di Pierluigi Sacco sulle politiche per lo sviluppo basato sulla cultura si veda l'articolo Sacco P.L. (2013) *Culture and the Structural Funds in Italy*, European Expert Network on Culture (EENC) Paper.

Per questo motivo è utile verificare attraverso la *review* il grado di attendibilità degli argomenti e dei meccanismi che li determinano e che li legano l'uno con l'altro, secondo quanto sia già noto in letteratura. Qui non si procede dunque con una valutazione del funzionamento del programma, della sua capacità di raggiungere dei risultati: interessa capire invece quanto l'assetto, gli assunti, le condizioni siano coerenti con quanto sia oggi noto presso il mondo dei valutatori, degli esperti di settore, dei responsabili dei beni. La raccolta e l'analisi delle evidenze empiriche relative agli argomenti ed ai meccanismi di funzionamento del PON costituiscono il cuore del lavoro vero e proprio. L'analisi di tali meccanismi potrà riguardare aspetti diversi tra di loro: si può verificare gli assunti, i lemmi, il processo logico (o i processi logici) delle teorie; si possono analizzare e spiegare la sostenibilità dei dati e delle informazioni che hanno concorso nella messa a punto del Programma; è possibile valutare quanto gli strumenti di intervento impiegati dal programma siano effettivamente coerenti ed efficaci.

L'analisi delle evidenze sarà effettuata sulla base dell'analisi di tre fonti elencati in ordine di importanza:

- ricerche e studi valutativi;
- letteratura accademica di settore;
- indagini di campo e studi di settore.

È importante rimarcare il fatto che la redazione della *review* organizza e sistematizza le evidenze registrate dalla letteratura scientifica economica, statistica, sociale, giuridica, sociologica, antropologica afferente la *policy* considerata. Il punto di vista della *review* dovrebbe essere imparziale, anche se il rispetto di questa condizione è resa più difficile dal fatto che la copertura reale della letteratura (di settore o meno) è spesso insufficiente, parziale o persino inesistente.

I meccanismi di funzionamento del PON che meritano di essere esaminati sotto il profilo delle analisi di *review* delle evidenze teoriche ed empiriche dunque sono 5:

1. L'assioma della domanda potenziale e del sottoutilizzo del patrimonio culturale;
2. L'assioma posto dalla stretta relazione tematica e localizzativa tra attrattore ed area di attrazione;
3. Le condizioni che assicurano la leale cooperazione tra l'attrattore, le altre risorse culturali e il mondo delle imprese nell'area di attrazione: la forma della governance territoriale;
4. Le condizioni che assicurano la cooperazione tra l'attrattore e le altre risorse culturali nell'area di attrazione: la questione della gestione;
5. Le condizioni che assicurano competitività e sostenibilità alle ICC: la questione dell'area di attrazione dell'Asse I e dell'Asse II.

5. Meccanismo di funzionamento n.1 – La centralità della domanda

Premessa

Le politiche del PON Cultura e Sviluppo si fondano sull'assunto generale che la valorizzazione culturale è strumento di attrazione di (nuovi) visitatori, con richiami insistenti sulla connessione tra settore turistico e quello culturale comprendendo in quest'ultimo anche i settori dell'industria culturale e creativa. Tuttavia, la domanda potenziale è saziabile se e solo se le risorse culturali sono "sottoutilizzate". Il PON genera dunque un consapevole "inversione" - in questo analogamente alle politiche di sviluppo basate sulla cultura del passato – dove il problema del programmatore è quello di fare politiche per l'offerta, dato che la domanda in qualche modo "si creerebbe da sola" successivamente. Nell'AdP il gap di offerta è misurato da alcuni indicatori aggregati a livello regionale dai quali emerge la distanza di alcune aree rispetto ad altre. Il passaggio da una versione "aggregata" del sottoutilizzo delle risorse culturali ad una microeconomica relativa al singolo attrattore, non è intuitivo e mostra la complessità che si pone quando le politiche sono locali e non macroeconomiche. Il fatto che vi sia un certo sottoutilizzo delle risorse culturali è dato per scontato, un'osservazione banale e dunque di scarso interesse per accademici ed esperti. Banale quando il sottoutilizzo derivi da impedimenti tecnici come la conservazione o il deperimento prodotto dall'uso. Problematiche che nella loro immediata concretezza impediscono, riducono, l'accesso di potenziali fruitori per definizione. Vi è poi un concetto più sottile di sottoutilizzo quando sarebbe frutto di un "razionamento" che impedirebbe il godimento della risorsa da parte di tutti. In generale è possibile individuare due forme classiche di *razionamento*:

- 1) quella tradizionale generata dall'egoismo "proprietario" di chi possiede l'opera – se legittimo - che pensa al proprio esclusivo godimento e delle persone sue vicine (il sovrano, il miliardario, il patrono delle arti, ecc.);
- 2) quella prodotta dall'egoismo "elitario", di chi pensa sia necessario trascurare (se non estromettere) il visitatore perché incapace del tutto o in parte di comprendere il reale valore del bene culturale. Il razionamento elitario è una forma di egoismo analoga a quella proprietaria sia quando è motivata da chi si riserva il controllo dell'opera d'arte per obiettivi di carattere tecnico o scientifico⁴⁴, sia quando è giustificata da chi vorrebbe assicurare all'opera una perfetta preservazione per le generazioni future, un obiettivo di

⁴⁴ Vi è un ampio settore del mondo culturale italiano che giustifica l'organizzazione delle mostre solo per scopi scientifici. Spesso si accusa il museo di praticare forme di esecrabile mercantilismo perché conterebbe sempre e solo il margine di rendimento delle imprese specializzate della produzione di eventi. Il dibattito si impoverisce quando le critiche non distinguono iniziative rigorose e molto popolari da quelle effettivamente rivolte al solo obiettivo di fare cassa.

per sé meritorio ma irragionevole se assunto a principio “assoluto”⁴⁵. Questa seconda forma di egoismo si differenzia dalla prima perché chi la pratica è inconsapevole degli effetti reali che produce sulla collettività (che la possiede).

Il razionamento all'accesso delle opere d'arte è argomento nient'affatto astratto, influenza le politiche di valorizzazione, ostacola l'utilizzo della cultura per obiettivi pubblici “costituzionali”⁴⁶. L'attenzione alla domanda culturale posta nel PON è però poco più che simbolica: il meccanismo di funzionamento del programma è focalizzato sull'offerta, come quest'ultima può essere ampliata per favorire successivamente un incremento della domanda, sulla quale il Programma invece fa decisamente poco. L'aumento dell'offerta incentiverebbe l'aumento della domanda e con lo scorrere del tempo quest'ultimo genererebbe un ulteriore aumento dell'offerta, in un ciclo o circuito (perpetuo?) di tipo “Offerta-Domanda-Offerta”. Per questo motivo nella review l'argomento offerta-domanda è aspetto che merita di essere verificato sia nella coerenza logica, sia sotto il profilo delle evidenze empiriche.

Negli ultimi anni, anche in connessione al valore sociale dell'investimento in cultura a livello europeo, l'UE ha sviluppato il tema dell'*audience development*, per cercare di stimolare l'ampliamento del consumo culturale, di promuovere una più stabile identità comune europea, di sostenere una migliore coesione sociale, un aspetto quest'ultimo problematico nell'attuale momento storico. In Italia molte amministrazioni pubbliche a partire dagli anni '80 hanno cercato nel settore culturale, nel tempo libero, nell'informazione una soluzione alla crisi economica nei settori tradizionali, guidando la trasformazione verso l'incremento dell'offerta culturale, la ristrutturazione di immobili ad uso culturale (musei, biblioteche, archivi, teatri), l'ammodernamento e l'abbellimento di aree aperte, il restauro di monumenti, siti e palazzi storici, l'ospitalità di grandi eventi di richiamo nazionale o internazionale, la messa a punto di soggetti giuridici per la gestione dei siti (fondazioni, consorzi, istituzioni, società), la promozione di iniziative di partecipazione rivolte ai cittadini. Il pubblico della cultura assume un ruolo centrale in questa prospettiva⁴⁷. In una fase di grande trasformazione dei consumi, indotta dai nuovi media e dalle nuove tecnologie digitali, si modificano anche le modalità relazionali, i modi in cui ci si informa, si amplia e si diversifica profondamente il consumo culturale, generando nuove gerarchie ed interessi. Non vi è alcuna contrapposizione tra esperti ed accademici se e quanto la cultura serva concretamente a migliorare il benessere di una collettività e a promuovere la crescita economica di un territorio. Nessuno contesta, ad esempio, che qualora per cultura si intende (anche) un sistema di istruzione e di formazione, essa promuova, da un lato, l'evoluzione sociale e civile della comunità, e dall'altro, il progresso tecnologico e lo sviluppo economico applicato al capitale fisico e soprattutto umano. La cultura, si aggiunge, possiede anche la capacità di attivare il pensiero critico, di affinare l'intelletto, di agire innovando⁴⁸. Dunque la cultura è un motore nel lungo termine di

⁴⁵ Alcuni considerano il sottoutilizzo delle risorse museali come effetto di un strutturale sottodimensionamento della finanza pubblica destinata alla cultura. Figlia di un approccio interamente basato “sull'offerta”, più soldi, si dice, più aree archeologiche e più musei aperti. È tutto da dimostrare, tuttavia, che a livello aggregato l'apertura di altri musei (o l'allungamento degli orari), possa produrre *tout court* fruizione aggiuntiva.

⁴⁶ Sulla lunga diatriba tra tutela e valorizzazione esistono molti testi secondo le diverse discipline coinvolte. Poiché si è discusso soprattutto sul piano giuridico, per quanto riguarda una trattazione critica si veda Leone A., P. Maddalena, T. Montanari, S. Settis, (2013), *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Einaudi, Torino. Per le tesi opposte si veda invece Casini L. (2016) *Ereditare il futuro*, Il Mulino, Bologna. Si veda anche Giusti M. (2018) “I musei autonomi: il caso delle Gallerie Nazionali di Arte Antica” AEDON, Il Mulino, Bologna.

⁴⁷ de Biase F. (2009), “Introduzione, la centralità dello spettatore”, in F. de Biase (2009), *op. cit.*

⁴⁸ Sacco P. L. e G. Segre (2009), L'accesso alle opportunità culturali nell'economia dell'esperienza”, in de Biase F. (2009) (a cura di) “*L'arte dello spettatore*,” Franco Angeli, Milano.

cambiamento e di rafforzamento del sistema economico, rendendolo competitivo o come minimo più resiliente.

Lo scopo dei paragrafi che seguono è quello di cercare di capire, attraverso la teoria e l'evidenza empirica, quanto la domanda oggi giochi un ruolo importante nel Programma e più in generale per le politiche di sviluppo, e quanto la domanda sia importante nelle decisioni gestionali dei responsabili dei singoli attrattori. In particolare, sarebbe utile comprendere quanto le organizzazioni culturali si attivino per generare l'attrazione di visitatori, soprattutto dall'estero. Il motivo dovrebbe essere chiaro: le politiche di attrazione potrebbero fallire, infatti, qualora i gestori dei musei o dei sistemi museali, nonostante siano beneficiati di risorse per l'ammodernamento e la promozione delle visite culturali, rivolgessero prevalentemente il loro interesse verso altri obiettivi "ICOM" come la ricerca scientifica, la manutenzione, la conservazione, ecc., razionando la risorsa nonostante gli investimenti di valorizzazione dedicati. Un altro tema parimenti importante è capire quali siano le tendenze (crescenti) di lungo periodo del consumo culturale e del turismo culturale. Infine, anche in rapporto alle tendenze in atto, è utile indagare il rapporto tra la fruizione e il digitale.

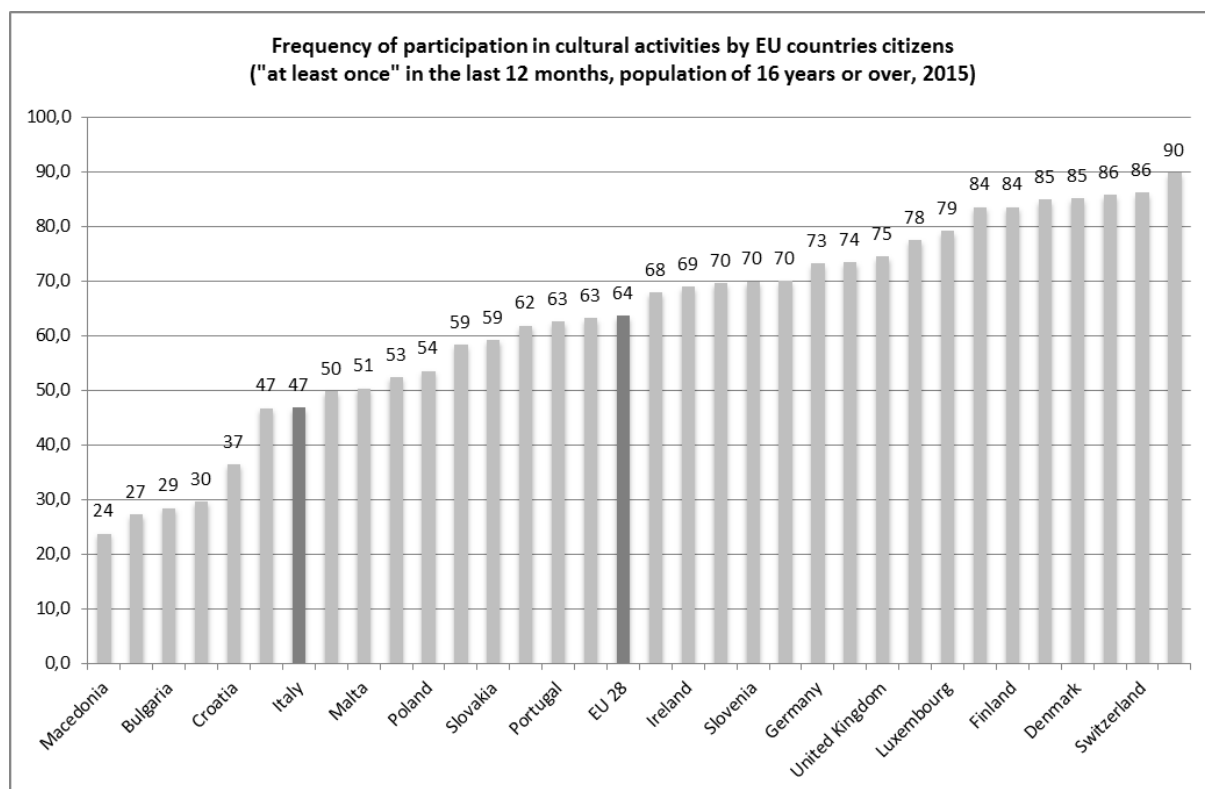
Alcuni aspetti teorici

Una parte consistente della letteratura, di gran lunga maggioritaria, non si è tanto preoccupata di verificare l'attrazione prodotta dalla cultura in un territorio, quanto di chiedersi perché la fruizione culturale, sebbene così importante alla luce di quello che si è detto, sia così bassa come dimostrano i valori riportati nelle statistiche nazionali ed internazionali⁴⁹. Altri interrogativi riguardano la scarsa crescita del consumo culturale in Italia nel tempo, e soprattutto la divaricazione esistente tra alcuni settori tradizionali come il teatro, i musei, le biblioteche (a basso contenuto di progresso tecnico, avrebbe detto Throsby) la cui domanda è insufficiente per la loro stessa sostenibilità finanziaria, e quelli al contrario dell'industria culturale come il cinema, la musica popolare, i giornali, l'editoria (di mercato, anche se molti di essi scontano la concorrenza crescente delle piattaforme "over the top"), ed infine quelli del settore "digital intensive" come i giochi, la pubblicità, l'audiovisivo on-line. In particolare, la fruizione del patrimonio soffre un forte sottodimensionamento con rispetto a tutti gli altri settori della cultura. Il Graf.3 e la Tab.1 indicano le percentuali di partecipazione culturale ad almeno un evento culturale l'anno da parte della popolazione al di sopra dei 16 anni di età per l'insieme di tre aggregati culturali: cinema, spettacolo dal vivo, patrimonio.

Ciò che emerge non è tanto (o solo) il livello raggiunto dal "non pubblico" della cultura, in Italia pari al 53% della popolazione totale contro il 36% per la media Europea EU28, quanto la distanza del pubblico italiano da quello dei paesi più importanti (Francia e Germania, *in primis*). Un quadro sconcertante per l'Italia che si pone al di sotto della media comunitaria (EU28) in compagnia di paesi di recente inclusione e soprattutto molto più poveri economicamente rispetto all'Italia. Per quello che riguarda il patrimonio, il non pubblico raggiunge addirittura il 73,9% dei residenti in Italia contro una media europea del 56,6%. Se si considera la media Europea un paragone insoddisfacente per la posizione che l'Italia dovrebbe occupare in Europa, il risultato purtroppo peggiora ulteriormente: in Francia si registra il 46,3%, in Germania il 50,2%.

⁴⁹ Si prendano come riferimento le statistiche Eurostat del 2015, indagine EU-SILC.

Graf.3 – Partecipazione culturale dei residenti al di sopra dei 16 anni in Europa per paese, anno 2015



Fonte: Si veda EU-SILC

Non deve sorprendere perciò perché una parte del lavoro accademico è stato dedicato a comprendere i motivi della “*débâcle*” italiana, la misurazione della performance dell’offerta culturale, ed infine la ricerca di modalità concrete ed operative in grado di ridurre il gap di fruizione⁵⁰. Se la fruizione è bassa, anche lo sviluppo sarà basso⁵¹. Dunque la “democratizzazione” del museo, una sorta di “diritto” alla conoscenza che lo Stato adempie per soddisfare i principi costituzionali di cui agli artt. 33 e 34 dove l’educazione e l’istruzione devono essere garantiti a tutti, è anche politica di sviluppo. Poiché “la cultura è fattore positivamente interconnesso allo sviluppo e al benessere delle economie evolute”, l’Europa ha incluso il concetto di “*audience development*” come tema trasversale del programma “Creative Europe 2014-2020”⁵².

L’attenzione al tema del “cultural planning” e dell’“*audience development*” si deve al Governo Blair che elaborò un programma di investimenti pubblici assai ambizioso chiamato “The New Audience Program 1998-2003”. Il Governo Blair usa intenzionalmente una terminologia “aziendale” per il settore culturale. Per Bollo “nasconde un doppio intento: quello di

⁵⁰ Bollo A. (2014) *50 sfumature di pubblico*, scaricabile nel sito gestito dalla Fondazione Fitzcarraldo. Documento scaricabile presso il link: http://www.fizz.it/home/sites/default/files/allegati/articoli/pdf_articoli_completi/bollo_2014.pdf. Secondo l’autore “*l’audience development, si declina tanto in attività di fidelizzazione del pubblico abituale e occasionale (come far tornare le persone a visitare un museo/teatro/luogo culturale, come migliorare la partecipazione alla vita culturale di una certa istituzione) quanto in attività di avvicinamento di pubblici normalmente esclusi dalla fruizione (come stimolare e far entrare al museo, a teatro, in biblioteca persone che per i motivi più diversi non frequentano questi spazi).*”

⁵¹ Bollo A. (2014), *op. cit.*

⁵² Bamford A., M. Wimmer (2012), *EENC Short Report on Audience building and the future Creative Europe Program*, EENC.

incorporare e far convivere senza apparenti contraddizioni valori e aspirazioni delle diverse correnti socialdemocratiche europee e del variegato raggruppamento neo-liberista”⁵³.

Tab.1 – Partecipazione culturale dei residenti al di sopra dei 16 anni per settore e paese, anno 2015 – percentuale dei residenti che non partecipano ad alcuna attività culturale

GEO/ACLOO	Attività culturali (Cinema, Spettacolo dal vivo, Patrimonio)	Cinema	Spettacolo dal vivo	Patrimonio
Iceland	10,0	31,0	26,5	46,3
Switzerland	13,7	37,9	31,9	37,9
Norway	14,1	37,7	37,5	45,1
Denmark	14,7	33,5	40,7	38,6
Sweden	15,0	38,9	42,7	32,8
Netherlands	16,3	41,0	39,5	38,6
Finland	16,3	44,8	33,3	38,6
Luxembourg	20,7	44,5	42,1	44,4
France	22,3	42,0	45,2	46,3
United Kingdom	25,4	47,5	49,8	45,3
Austria	26,4	52,4	47,2	55,9
Germany	26,7	53,4	51,4	50,2
Czech Republic	29,8	52,2	52,0	47,9
Slovenia	29,9	63,3	43,2	56,2
Estonia	30,2	51,8	43,8	55,8
Ireland	30,9	51,0	54,8	60,2
Belgium	31,9	49,7	54,9	57,0
European Union	36,3	54,1	57,2	56,6
Latvia	36,7	68,2	47,6	55,8
Portugal	37,3	68,2	52,0	62,5
Lithuania	38,0	65,1	43,3	68,8
Slovakia	40,6	64,9	59,7	66,3
Spain	41,5	54,1	67,3	65,8
Poland	46,3	58,9	74,1	62,2
Cyprus	47,4	69,5	56,8	79,5
Malta	49,5	66,1	70,5	73,6
Hungary	50,0	69,2	69,0	65,2
Greece	53,1	67,2	66,2	83,1
Italy	53,1	62,5	74,7	73,9
Croatia	63,4	75,1	73,7	80,8
Serbia	70,2	79,9	78,9	87,4
Bulgaria	71,4	78,3	80,6	85,4
Romania	72,6	80,7	78,6	81,7
Republic of Macedonia,	76,1	86,9	80,4	86,2

Fonte: si veda EU SILC.

Così, mentre la tradizione socialdemocratica è sensibile a concetti di cultura come welfare, accesso e partecipazione, il movimento neoliberalista è interessato alla dimensione economica, l'ampliamento dei mercati culturali, la generazione di innovazione, la creazione di posti di lavoro qualificati e la sperimentazione di nuovi modelli di sostenibilità economica. Questa concezione allargata di cultura se, da un lato, lascia ampio margine di manovra dal punto di vista degli orientamenti, degli approcci e degli ambiti di intervento, dall'altro mantiene un'ambiguità in merito alla gestione delle contraddizioni che si generano quando mercato e società entrano in conflitto. Anzi, proprio laddove il settore culturale non trova una propria auto-sostenibilità di mercato, come è il caso del patrimonio, le due posizioni si contrappongono a causa della diversa visione sul ruolo dello Stato nell'economia, e nell'economia della cultura

⁵³ Bollo (2014), *op. cit.*

in particolare. Questa contraddizione in Italia è generalmente sottaciuta per far risaltare piuttosto la scarsa sensibilità storica dei Governi italiani verso lo sviluppo delle imprese culturali e creative e verso l'ampliamento del consumo culturale di mercato da parte dei cittadini. In questo, il PON Cultura e Sviluppo segna uno spartiacque importante: l'amministrazione pubblica, pur mantenendo un programma a favore della valorizzazione del patrimonio, interviene per la prima volta a favore delle imprese culturali e creative. L'ipotesi di P. Sacco⁵⁴ è certo suggestiva: le politiche per lo sviluppo basate sulla cultura dovrebbero rivolgersi verso una strategia diversificata dove la cultura in senso molto lato promuoverebbe le imprese culturali e creative e queste a loro volta favorirebbero la competitività del *made in Italy* (come nella moda, nel mobile, ecc.). Il problema che pone questo orientamento è che contrappone i due settori, quello del patrimonio vs quello delle imprese, criticando i progetti di sviluppo orientati al binomio cultura-turismo poiché questi non terrebbero nel giusto conto le esternalità negative dei modelli di sviluppo *tourism intensive*, specie nelle grandi città d'arte, dove la congestione e l'invivibilità dei luoghi di visita ridurrebbero la qualità della vita dei residenti. Si sostiene che questi modelli falliscono se si considerasse anche il costo reale della congestione. Mentre questa discussione rimane aperta, per superare questa contraddizione⁵⁵ si cerca una forma di "mediazione", dove le risorse culturali possono essere valorizzate qualora si moderasse l'impatto antropico prodotto sin dalla fase progettuale.

Dunque gli studi si dividono tra quelli che hanno come obiettivo l'intensificazione del consumo culturale dei cittadini italiani, dove il problema principale è quello di determinare la crescita dell'interesse individuale e l'ampliamento dei consumi in tutti gli ambiti di mercato e non di mercato compreso il patrimonio, e quelli che invece si focalizzano sul potenziamento della fruizione del patrimonio, anche quella che riguarda i turisti italiani e stranieri. Qui si possono ricordare alcuni studi seminali come quelli di Sollima⁵⁶ dove l'obiettivo era quello di caratterizzare la tipologia del visitatore e i suoi specifici comportamenti con il fine di derivare indicazioni più per migliorare la qualità della visita, piuttosto che per indagare il livello di attrattività dei luoghi. Ma ci sono anche altri lavori, come quelli di Da Milano⁵⁷ ed altri che hanno approfondito la questione delle modalità di visita all'interno degli spazi museali, mettendo al centro del loro lavoro le esigenze del visitatore. In definitiva, al di là delle motivazioni generali dalle quali scaturivano questi lavori, l'obiettivo era quello di rendere l'esperienza di visita al Museo migliore, più efficace, per un visitatore che fosse residente o turista.

Le teorie si fermano qui: una copertura del tutto insufficiente per trarre pratiche indicazioni per il futuro successo PON. Rimane comunque un insegnamento che va ripreso: il PON fa poco per la coesione sociale, dove per coesione sociale si intende la questione dello scarso consumo culturale degli italiani. Ciò nonostante che l'Asse II preveda finanziamenti attraverso la misura 6c.1.b (Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate) che potrebbero essere impiegati anche per ridurre il gap culturale del Mezzogiorno.

Per fortuna, le evidenze empiriche sono più ricche delle teorie, anche se è arduo trarre generalizzazioni capaci di "insegnare" solidi propositi ed indirizzi mirati ai programmatori.

⁵⁴ Caliendo C. e P.L. Sacco (2011), *op. cit.*

⁵⁵ Si veda Cicerchia A. (2009), *Risorse culturali e turismo sostenibile*, Franco Angeli, Milano.

⁵⁶ Sollima L. (2000), *Il Pubblico dei Musei*, MIBAC Ufficio Studi, Roma.

⁵⁷ Da Milano C. (2014), "L'accesso alla cultura in una prospettiva europea" in De Biase F. (2014) (a cura di), *I pubblici della cultura. Audience development, audience engagement*, Milano, Franco Angeli.

L'evidenza empirica

L'analisi teorica appena proposta offre una copertura limitata e parziale rispetto all'importanza centrale che la domanda (e la sua evoluzione futura attesa) occupa per il successo del PON. Si era già messo in evidenza come il PON avesse giustificato il programma sulla base di due argomenti:

1. la sottoutilizzazione delle risorse culturali, misurata esclusivamente sulla base di un'analisi dei divari regionali al 2012 dell'indice culturale dato dal numero di visitatori per istituto museale in cui si osservava un gap evidente tra regioni del Centro-Nord e quelle del Sud che non trova spiegazione e soprattutto individua uno spazio potenziale di offerta inutilizzata;
2. la presenza di una domanda turistica rivolta alla cultura, misurata esclusivamente sulla base di un'analisi dei divari regionali al 2012 dell'indice di turisticità, dato dal numero di turisti per abitante (misurata dalla popolazione anagrafica residente) in cui si osservava un gap evidente tra varie regioni di intensità turistica tra regioni, questa volta senza un chiaro divario tra Centro-Nord e Sud che di nuovo non trova spiegazione e soprattutto individua una domanda potenziale possibile.

Questa dimostrazione contenuta nell'AdP, ingegnosa per brevità e sintesi, è tuttavia un argomento "macro" e di tipo strutturale. Non si propongono osservazioni di tipo "temporale", in serie storica: ci si potrebbe chiedere infatti cosa possa mai accadere nel medio e lungo termine? Il gap si mantiene tale nel tempo, si allarga o si riduce? L'AdP non si preoccupa dell'evoluzione perché da per scontato che la domanda seguirà l'incremento dell'offerta prodotto dal PON. Così, tuttavia, si taglia fuori una parte importante e cruciale di quello che avviene o che si potrebbe attendere che avvenga in futuro nei musei.

Appare evidente che le presenze turistiche rapportate alla popolazione mostra divari territoriali assai differenziati che dipendono dall'agire di due fattori di attrazione e dal tempo:

- l'evoluzione dei flussi riguardanti il target "maturo" del turismo montano e balneare;
- l'andamento dei flussi riguardanti il turismo delle città d'arte, il turismo dell'arte più in generale associato all'ambiente ed all'enogastronomia.

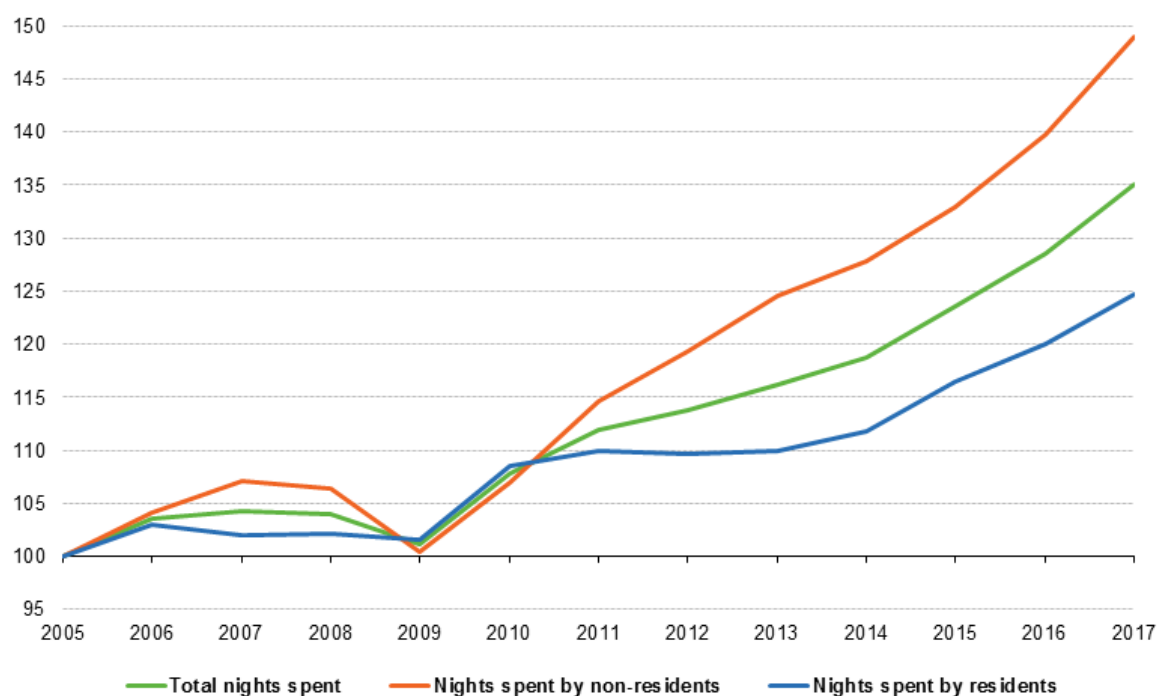
Nel Mezzogiorno emerge una specializzazione soprattutto balneare piuttosto che ambientale e culturale. Stante questa struttura per target e motivazione molto aggregata, sorprende che l'AdP non abbia approfondito l'andamento temporale del turismo e se questo andamento produce effetti potenziali sul PON. Eurostat misura il flusso degli arrivi e delle presenze turistiche per il raggruppamento dei 28 paesi (Graf.4).

Il Grafico mostra con grande evidenza che l'andamento del mercato turistico straniero in Europa è "esplosivo". Crescono più gli stranieri dei residenti, quest'ultimi comunque registrano tassi elevati. Anche l'Italia (Graf.5) beneficia di questo andamento, soprattutto negli ultimi 5 anni. Anzi, proprio a causa di alcune problematiche "regionali" (la crisi economica in Grecia, il terrorismo in Germania ed in Francia, ad es.) il turismo in Italia è cresciuto in modo importante. I fattori che spiegano questo andamento sono in larga parte esogeni come la crescita del reddito delle famiglie o l'aumento del bisogno di conoscere il mondo o il tasso di cambio delle valute.

Graf.4 – Andamento delle presenze negli esercizi ricettivi tra il 2005 e il 2017 in Europa

Trends in nights spent at EU-28 tourist accommodation establishments, EU-28, 2005-2016

(index 2005=100)



Note: EU-28 aggregate estimated for the purpose of this publication, using the latest available data for the EU Member States. Because of methodological improvements for some Member States data from 2012 onwards are not entirely comparable with previous years (this can affect the estimation of the EU-28 aggregate).

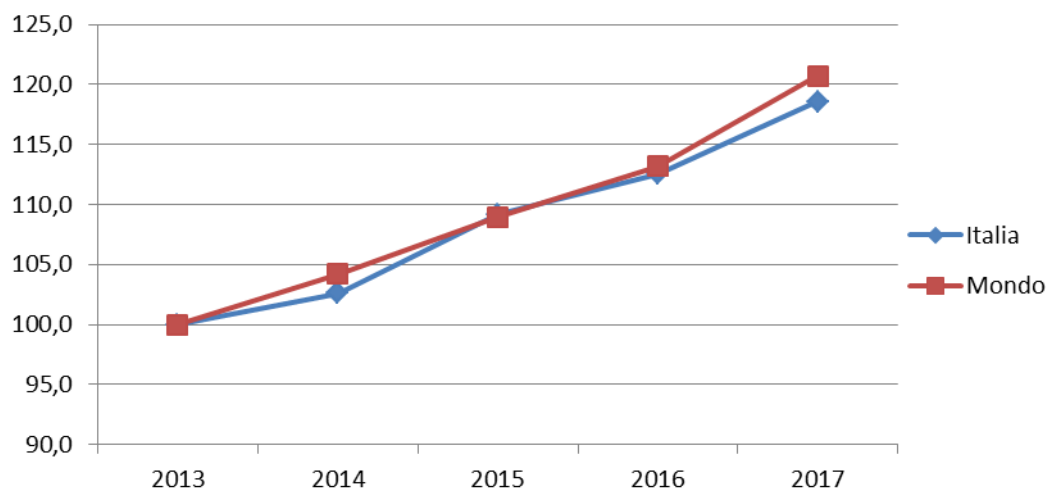
Source: Eurostat (online data code: tour_occ_ninat)

eurostat 

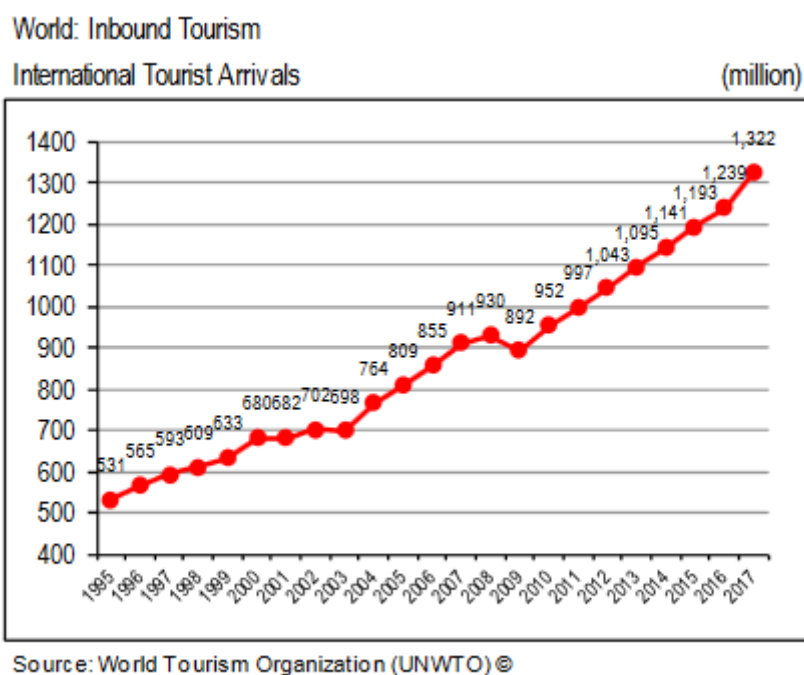
A seconda della graduatoria internazionale impiegata, il paese si situa tra il quinto e l'ottavo posto assoluto e rimane una destinazione molto apprezzata. Che il mercato turistico internazionale cresca nel tempo è un fatto statisticamente accertabile molto facilmente. Il graf.5. Mostra che quanto è avvenuto in Europa (ed in Italia), è accaduto anche a livello globale⁵⁸ (Graf.6).

I dati prodotti dagli osservatori sul turismo sia italiani, sia quelli delle organizzazioni internazionali indicano chiaramente che il mercato turistico cresce, cresce quello italiano e soprattutto cresce quello che si rivolge alla cultura ed all'arte.

⁵⁸ UNWTO - World Tourism Barometer (2018), *2017 International Tourism Results: the highest in seven years.*, vol. 16, Jan. 2018, UNWTO, Madrid. Il documento scaricabile dal sito dell'UNWTO: http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto_barom18_01_january_excerpt_hr.pdf.

Graf.5 – Confronto Italia- Mondo degli arrivi turistici tra il 2013 ed il 2017

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Graf.6 – Andamento degli arrivi turistici a livello mondiale dal 1995 al 2017

A questo punto, e solo ora, contano i divari regionali come proposti nell'AdP. Tuttavia, non disponiamo di studi che valutino l'attrazione culturale e turistica: i motivi per i quali il visitatore ha scelto quel museo; se l'interesse fosse anche diretto ad altri luoghi del territorio circostante; se fosse un residente o un turista. Gli studi di valutazione effettuati sui cicli di programmazione dei fondi comunitari del passato riportano analisi macroeconomiche e solo in pochi casi di studio si stimano gli impatti sulla fruizione. Nei due studi disponibili sull'attuazione del POIn 2007-2013 si dedica uno spazio assai limitato al tema della fruizione in funzione della

correlazione tra le politiche di sviluppo ed il loro risultato. In quello elaborato da Studiare Sviluppo per l'attuazione del Grande Attrattore di Pompei⁵⁹, si evidenzia una crescita significativa dei visitatori tra il 2010 e il 2014 (per altro continuata fino al 2017) pari ad un tasso di incremento medio annuo del 3,3% (l'11% dal 2010) proseguita dal 2014 al 2017 al 9,5%. Non si caratterizza però il visitatore, che è stato invece oggetto nel 1999 e nel 2013 di rilevazioni di una certa risonanza prodotte dal Ciset di Venezia⁶⁰. In un altro studio di Studiare Sviluppo⁶¹, rivolto alla valutazione dell'Asse I del POIn, si dice che il contributo del Programma all'attivazione di meccanismi di valorizzazione e all'ampliamento delle possibilità e modalità di fruizione pubblica e, conseguentemente, ad una maggiore capacità di attrazione dei flussi turistici e della relativa stanzialità o ciclicità, sia stato ridotto. La Corte dei Conti ha svolto un'indagine sugli interventi dei beni culturali realizzati con i fondi strutturali per la programmazione 2007-2013 per valutare gli effetti in termini di sviluppo turistico e di incremento dell'occupazione⁶² per mezzo di un questionario ai beneficiari. La valutazione della Corte non fornisce un giudizio netto: il risultato è variegato per regione e per tipologia di intervento. In linea di massima i risultati in termini di impatto di visite e di turismo sembrano buoni in alcuni contesti, e su questi casi si fissa l'attenzione (in Puglia, a Reggio Calabria, a Pompei, ecc.). Si tralasciano invece i "bad case". I beneficiari a volte riportano alcune stime di impatto in termini di arrivi e presenze d'area, senza distinguere gli effetti netti prodotti dal progetto. Anche gli impatti territoriali sono riportati solo quando i beneficiari hanno prodotto un qualche esercizio, senza verificare metodologie e la coerenza logica interna.

A livello europeo, la valutazione *ex post* elaborata per conto della Commissione Europa per il WP9 "cultura e turismo" raggiunge giudizi molto simili a quelli della Corte⁶³. In particolare nel Rapporto di valutazione si dice che⁶⁴; "*evidence from the case study carried out suggests that successful intervention are not only embedded into a well - established strategy, but are also based on a mix of diversified policy interventions*". Il Rapporto contiene casi di studio sulla Puglia dove è stato possibile mostrare impatti diversificati e a volte significativi.

Lasciando da parte gli studi di valutazione, che ci dicono poco per questo specifico aspetto, le evidenze empiriche disponibili si concentrano invece su un piano "microeconomico", a livello dell'attrattività promossa dal singolo attrattore o museo. Si entra così nel campo più vasto delle analisi economiche ed aziendali di caso. Gli studi esistenti sono condotti con metodologie e soprattutto con obiettivi differenti e risultano quindi difficilmente comparabili. Indipendentemente dai programmi di sviluppo, negli ultimi anni è cresciuta sempre più una "cultura" dell'*accountability*, dell'analisi dei dati, della valutazione dei risultati che è in larga parte il frutto del lungo processo che ha portato a dare sempre maggiore autonomia agli istituti culturali, a partire dalla fine degli anni '90 con la creazione delle Fondazioni Liriche e proseguita con alti e bassi sino alla riforma più recente, quella del Decreto Legge n.83

⁵⁹ Studiare Sviluppo (2015b), *Valutazione dell'attuazione del Grande Progetto Pompei*, Mimeo, 30 novembre 2015

⁶⁰ Ciset (1999), *Indagine sui visitatori di Pompei e Ercolano*, Mimeo, Venezia. Si veda anche Ciset (2013), (Manente M., a cura di), *Pompei - Audience development, community engagement, networking*, Venezia.

⁶¹ Studiare Sviluppo (2015a), *op. cit.*

⁶² Si veda Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali (2016), *Relazione speciale, Indagine sugli interventi dei beni culturali realizzati con i fondi strutturali, valutazione degli effetti in termini di sviluppo turistico e di incremento dell'occupazione per la programmazione 2007-2013*, Delibera n. 14/2016), Roma.

⁶³ CE, DG-Regional and Urban Policy (2015), *Culture and Tourism, regional case study Puglia (Italy)*, nell'ambito di CE (2015, *Ex post evaluation of Cohesion Policy programs 2007-2013, focusing on the European Regional Development, Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*, Final Report, Bruxelles.

⁶⁴ CE, DG-Regional and Urban Policy (2015), *WP1 Synthesis Report. Ex post evaluation of Cohesion Policy programs 2007-2013, focusing on the European Regional Development, Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*, Final Report, Bruxelles.

31/05/2014. Quest'ultima, in particolare, ha dato autonomia ad alcuni musei nazionali (si tratta di 32 istituti) senza privatizzare il soggetto gestore. Questa lenta trasformazione dei musei italiani ha stimolato la messa a punto di strumenti di controllo e di monitoraggio dei servizi allo scopo di verificare il livello di adesione del Museo agli obiettivi pubblici che erano stati fissati al momento della trasformazione. Le indagini sui visitatori e gli studi di impatto sono diventati assai più consueti, anche se spesso prevalgono ragioni di comunicazione e di promozione presso gli *stakeholder* e l'opinione pubblica⁶⁵. I casi museali⁶⁶ più studiati sono quelli di Pompei, Venaria Reale, Caserta, MART di Rovereto, Museo Egizio, Museo Nazionale Archeologico di Napoli, Palaexpo-Scuderie del Quirinale⁶⁷, Galleria Nazionale d'Arte Moderna⁶⁸.

Anche ZETEMA⁶⁹ a Roma e SCABEC a Napoli, hanno elaborato studi con riguardo ai musei o alle attività e funzioni museali di loro competenza. Si tratta di grandi attrattori già noti e conosciuti al grande pubblico nazionale ed internazionale; sono destinatari di ingenti finanziamenti pubblici per il restauro, rinnovo e adeguamento sia degli edifici ed aree sotto il profilo strutturale, sia degli spazi espositivi secondo criteri innovativi in linea con gli standard internazionali; sono infine oggetto di una trasformazione istituzionale e gestionale che ha reindirizzato le priorità verso un maggiore inclinazione per l'incremento della fruizione. Sebbene siano contenitori molto diversi fra loro, nonostante che il ciclo della loro valorizzazione sia del tutto diacronico, tenuto conto che questi musei ignorano l'area di attrazione in cui si trovano, gli studi sui visitatori di questi siti mostrano alcune costanti interessanti:

1. La relativa scarsità di visitatori provenienti dalla stessa area sede del museo⁷⁰;
2. La prevalenza di un pubblico femminile, italiano o straniero;
3. Tra i visitatori residenti prevalgono gli studenti delle scuole di ogni ordine e grado, anche in funzione della centralità che il Museo pone alle stesse attività didattiche che produce;
4. I visitatori dei musei sono laureati o diplomati per la grandissima parte. Ciò vale per gli italiani, ma anche per gli stranieri;
5. Vi è il problema della fruizione dei giovani italiani tra i 20 ed i 24 anni, come del resto misurato anche dall'indagine Multiscopo ISTAT⁷¹;
6. L'età media del fruitore è alta, varia in funzione del bene visitato ed è indipendente da qualsiasi altra condizione. Ci sono eccezioni: la GNAM di Roma⁷² e più in generale

⁶⁵ Le indagini sono per la maggior parte di tipo “*customer satisfaction*”, redatti per adempiere agli obblighi del contratto di servizio. In altri casi sono veri e propri strumenti di gestione per correggere difetti o per introdurre innovazioni.

⁶⁶ Per completezza ricordiamo un elenco analogo altrettanto importante per istituzioni collegate allo spettacolo dal vivo: Teatro dell'Opera di Roma, Umbria Jazz, Rossini Opera Festival; molto vasta l'attività di indagine svolta dall'Osservatorio Culturale del Piemonte su alcuni soggetti quali il Torino Jazz Festival, MITO, il Salone del Libro, Artissima. Si guardi al link: <http://www.fitzcarraldo.it/ricerca/index.htm>.

⁶⁷ In seguito al mancato accordo tra Comune e MiBAC sull'assetto museale di Roma nel 2016, le Scuderie del Quirinale sono state affidate ad ALES. Anche l'Azienda Speciale PALAEXPÒ è stata oggetto di una riorganizzazione interna del Comune con l'assorbimento delle sedi del MACRO e del MATTATOIO.

⁶⁸ La GNAM ha svolto negli anni molti studi sui visitatori della Galleria. Si vedano i seguenti rapporti: “Indagine sul pubblico della Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea (2006 - 2007)”; “Indagine sul pubblico potenziale della Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea (2009)”; “Indagine sull'interesse del pubblico per l'arte contemporanea (2010)”; “Indagine sugli allestimenti museali (2010)”. I risultati sono pubblicati sul sito web della Galleria d'Arte Moderna e scaricabili al seguente indirizzo: <http://www.ufficiagnam.beniculturali.it/index.php?it/165/le-indagini-dellosservatorio-sui-visitatori>.

⁶⁹ Zetema elabora ogni anno numerose “*customer satisfaction*” in relazione agli obiettivi previsti nel contratto di servizio con il Comune di Roma. Si veda Zetema (2018), *Sistema Musei in Comune, periodo 26 settembre - 3 Dicembre 2017*, Roma.

⁷⁰ Cicerchia A., (2009), *op. cit.*

⁷¹ Cicerchia A., (2009), *op. cit.*

- il pubblico delle mostre è intergenerazionale, ma anche questo fenomeno dipende dal tema affrontato dalle attività espositive temporanee⁷³;
7. Se a livello nazionale l'attrazione turistica prodotta dai grandi musei italiani è intensa, come emerge dalla correlazione tra arrivi turistici e visitatori dei musei statali⁷⁴, si assiste ad una divaricazione interessante per quanto riguarda il comportamento dei soli turisti italiani: essi preferiscono le città d'arte "intermedie" e "piccole" a quelle grandi (Roma, Venezia, Firenze), come Torino, Matera (ultima entrata), Napoli (una grande città d'arte *in fieri*), Bologna o Verona;
 8. Al contrario, la presenza di visitatori stranieri è molto intensa nelle grandi città d'arte come Roma, Firenze e Venezia. Ovviamente gli stranieri frequentano realtà anche diverse dalle grandi città d'arte come Torino, Siena, Assisi, Lucca, Pisa, Parma, ecc.;
 9. Caso a sé quello di singoli siti archeologici o monumenti come Pompei e Venaria Reale. A Pompei l'attrattività turistica è di tipo prevalentemente "escursionistico" e non riguarda la città di Pompei. L'escursionista di Pompei è in parte di "rimbalzo" da mercati turistici campani di élite come le isole dell'arcipelago campano (Capri ed Ischia) e la Costiera amalfitana, in parte di "transito" nel contesto di un viaggio diretto verso le regioni del Mezzogiorno. Molto simile è il caso di Venaria Reale dove il flusso di turisti attratto dalla Reggia riguarda poco il Comune di Venaria Reale e molto la città di Torino che, insieme alla fruizione del Museo Egizio, del Museo del Cinema, della GAM e degli altri innumerevoli luoghi di visita culturale, ha contribuito a fare di Torino la città d'arte che è oggi. Si tratta come a Pompei di un "falso escursionismo", di un turista che pur albergando a Torino è attratto non solo dalla città ma anche da altri attrattori culturali in area più vasta come Rivoli, Racconigi, Stupinigi, Moncalieri, per citarne alcuni⁷⁵;
 10. Tra i turisti stranieri intra-europei nelle grandi città d'arte, i visitatori sono soprattutto francesi, seguiti dagli inglesi e tedeschi. A livello extraeuropeo, sono gli Stati Uniti i più presenti. Non si segnala ancora, anche se nei musei principali l'utenza è in forte crescita, una presenza significativa dei russi e dei cinesi. Ma è solo questione di tempo.

Non mancano studi che abbiano svolto analogo lavoro anche per sedi minori e più raramente sistemi museali a rete. Anche qui possiamo ricordare la Fondazione di Aquileia, il Festival Letteratura di Mantova⁷⁶, Brescia Musei. Come esempio d'area, si vedano i casi di Torino⁷⁷,

⁷² Mastrandrea S. (2005), "I risultati dell'indagine quantitativa sul profilo del visitatore", in Ligozzi M.M. e Mastrandrea S. (2005) (a cura di) *Esperienza e conoscenza del museo. Indagine sui visitatori della Galleria Nazionale di Arte Moderna e Contemporanea*, Electa, Milano.

⁷³ CLES S.r.l., Azienda Speciale Palaexpò, COOPCULTURE (2015), *Indagine sul pubblico del Palazzo delle Esposizioni e delle Scuderie di Quirinale*, Mimeo, Roma.

⁷⁴ EBNT – Ente Bilaterale Nazionale Turismo (2014), SL&A (a cura di), *Osservatorio Nazionale Impresa e lavoro*. Report Finale, Mimeo, Roma.

⁷⁵ L'escursionismo non sarebbe "falso" qualora si analizzi il mercato turistico con gli occhi dei responsabili pubblici (e degli imprenditori turistici) di Pompei o di Venaria Reale. Tuttavia, lo sviluppo turistico di Pompei o di Venaria, vale a dire la probabilità che un escursionista dorma almeno una notte in città, costituisce allo stato un obiettivo legittimo ma quasi impraticabile a causa delle problematiche urbane e sociali delle due città. Per questo motivo, nella sostanza, Pompei e Venaria Reale sono componenti "minoritari" di un sistema turistico più vasto.

⁷⁶ Per una analisi di caso si veda Dubini P. (1999), *Economia delle aziende culturali*, RCS Libri spa, Milano; Si veda anche IRER (2006), *Attività di studio e ricerca per l'Osservatorio Culturale 2005. Strumenti e sviluppo di nuove competenze per le politiche culturali regionali Le analisi di impatto economico delle attività culturali. Percorsi metodologici e analisi empiriche*, Mimeo, Milano.

⁷⁷ Osservatorio Culturale del Piemonte (2002), *Quaderni dei Musei Civici n.6 - Mostre e visitatori a Torino 1996/1999*, Mimeo, Torino.

del Sistema museale dei Musei Senesi, del Sistema museale di Mantova, del Sistema museale di Ravenna, del Sistema museale dell'Umbria, della Parchi Val di Cornia.

Qui i dati e le informazioni, data la complessità di operare su una rete di musei, aree archeologiche e contenitori vari, si limitano ad esaminare i dati ufficiali di biglietteria senza fornire approfondimenti che solo indagini specifiche sul visitatore sarebbero state in grado di fornire.

Esemplare invece l'ultima indagine appena pubblicata⁷⁸ dal Museo Egizio sui visitatori, che illustra bene lo stadio evolutivo della città di Torino come città d'arte. Con il raggiungimento quest'anno di quasi un milione di visitatori, lo studio riporta i seguenti risultati:

- i. L'attrattività del Museo è stata elevata con riguardo ai visitatori turisti italiani, pari al 63% del totale, di cui il 44,1% dalla sola Lombardia;
- ii. L'attrattività del Museo verso turisti europei ed extraeuropei invece è piuttosto bassa in rapporto alle grandi città d'arte italiane (appena il 10,2%);
- iii. Rimangono invariate le caratteristiche del visitatore medio, vale a dire prevalentemente donna, di età media, di alta condizione professionale, con titolo di studi elevati;
- iv. L'escursionismo sarebbe pari al 56,4%, di cui una parte consistente deriva da residenti della città, della provincia, della regione. Alto anche l'escursionismo dei turisti stranieri, dove il Museo sembra inserito in una vacanza "grand tour" italiano, piuttosto che fare centro su Torino;
- v. Su Torino invece si concentra un turismo culturale di provenienza italiana, che tende a stare almeno due notti in media;
- vi. Il 27,9% ha dichiarato che il viaggio a Torino era motivato esclusivamente dalla visita al Museo. La percentuale sale al 53,9% considerando anche quei visitatori che hanno assegnato al Museo Egizio un'alta priorità - ma non esclusiva - nella scelta di Torino come luogo di visita;
- vii. Alla domanda "se volesse tornare al museo negli anni successivi", solo il 14,9% dei visitatori tornerebbe nonostante un gradimento alla visita molto alto, pari all'84,7%. Ne deriva che la valorizzazione giocata dal Museo Egizio, da associare a quello promosso dagli altri siti e musei torinesi, è positivo per quanto riguarda il mercato turistico italiano, meno per quanto riguarda il mercato straniero, e molto ancora resta da lavorare per fare di Torino una meta più stabile per i turisti esteri.

Dunque a Torino il Museo Egizio è certamente un grande attrattore e presta un'attenzione particolare al visitatore. Il Museo si propone anche di comprendere meglio il proprio posto occupato nell'ambito della valorizzazione del settore culturale torinese. Nonostante il grande successo ottenuto, il Museo da solo non può spingere ulteriormente l'attrazione della città se non subentrano in campo altre attrazioni culturali.

L'attenzione al visitatore da parte del Museo Egizio, anche se su scala più piccola, è condivisa da quasi tutti i musei resi autonomi dalla riforma prodotta dal Decreto Legge n.83 31/05/2014, convertito in Legge 29/07/2014 n.106). Si tratta di 32 musei, alcuni dei quali aggregano più sedi museali, nei quali la trasformazione istituzionale ha prodotto l'effetto sperato (ma inatteso da tanti) in termini di maggiore attrazione di flussi di visitatori. Nel 2017⁷⁹ "i musei con gli incrementi più marcati figurano diversi istituti resi autonomi dalla riforma: con 27 milioni di visitatori, questi luoghi della cultura hanno accolto più della metà dei

⁷⁸ Quorum-CSS-EBLA (2018), *Visitatori e impatto economico del Museo Egizio sul territorio: Analisi e scenari futuri*, Report, Torino.

⁷⁹ Si veda la dichiarazione del Ministro Franceschini al momento della pubblicazione dei dati del SISTAN. La dichiarazione del Ministro è scaricabile all'indirizzo: http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MIBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_249254064.html

visitatori complessivi. Le percentuali di crescita più elevate sono state registrate dalla Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea (+54% di visitatori, nell'ultimo anno), dalla Reggia di Caserta (+23%), dalle Gallerie Nazionali di Arte Antica di Roma (+17%), da Capodimonte (+16%) e dal Palazzo Reale di Genova (+14%). È bastato cambiare i direttori, cambiare gli statuti, re-indirizzare gli obiettivi dei musei verso una maggiore valorizzazione perché l'offerta cambiasse ed il pubblico rispondesse. Alcuni hanno anche osservato che in parte tale incremento è dovuto alle domeniche gratuite, sulle quali il Ministro Bonisoli ha di recente decretato la cancellazione per venire sostituite da una programmazione delle giornate gratuite più mirata da parte dei direttori dei musei autonomi. Anche se la crescita fosse dovuta in parte dalle entrate gratuite, l'attrazione aggiuntiva dei visitatori residenti resta possibile ed i margini di crescita interessanti.⁸⁰

Questo importante risultato, da leggere insieme agli altri casi citati in precedenza, fa pensare che la domanda potenziale dei musei presi singolarmente sia alta. Che non si tratta solo delle caratteristiche del pubblico italiano (pochi laureati, redditi di lavoro in calo, scarso interesse) che produce una fruizione così bassa. Dipende anche dalla qualità della visita, di come il museo raggiunga le persone e renda vivace l'esperienza individuale di visita indipendentemente dalle condizioni di partenza del visitatore. Dunque emergerebbe che il problema della fruizione del patrimonio riguarderebbe *in primis* proprio i cittadini italiani in quanto turisti, e non sorprende se in molti stanno lavorando per rivedere le modalità ed i criteri espositivi. Questa trasformazione si sarebbe resa necessario comunque, visto il deficit tecnologico delle nostre collezioni. Se questo fosse vero, si potrebbe evitare di attrarre il pubblico italiano tramite l'organizzazione di discutibili eventi culturali che possono produrre un certo seguito anche in visitatori non abituali.

Se la questione della trasformazione dei musei italiani è importante soprattutto per museologi e sociologi, rimane da affrontare un tema cruciale, questa volta su un piano più aggregato, che è quello dell'attrattività generale del settore culturale italiano. Se l'evidenza empirica dei singoli contenitori è buona e a tratti molto buona, come è possibile e quali sono le modalità per intensificare il flusso di visitatori dall'Italia e dall'estero? A fronte di segnali di questo tipo, senza una strategia nazionale di promozione del turismo in Italia, in presenza di una marcata frammentazione della comunicazione, bisogna chiedersi se l'Italia manterrà la competitività turistica anche nel futuro. Il Piano Strategico del Turismo 2017-2022⁸¹ chiarisce che il miglioramento del mercato turistico italiano, e dunque il suo posizionamento, deve basarsi sulle risorse che l'Italia dispone, in particolare la cultura ed il turismo. Il Piano sostiene che proprio la cultura e l'ambiente siano i fattori di attrazione più potenti e che se sfruttati al meglio l'Italia potrebbe tornare a dominare il mercato internazionale superando paesi che sino ad oggi hanno segnato una performance turistica superiore alla nostra (Francia, Germania, Spagna).

Se il PON Cultura e Sviluppo è dunque più che ben fondato nei suoi obiettivi di medio e lungo termine, il problema da porsi dunque non è quello di individuare una domanda potenziale, per il momento molto alta, quanto quella di attivare quei meccanismi che assicurino la crescita della domanda turistica internazionale in Italia, meglio ancora se nel Mezzogiorno. La domanda da porsi, a questo punto, è come sia possibile stimolare realmente la domanda di turismo culturale straniero. Qui l'accesso gratuito ai musei non c'entra, la domanda straniera

⁸⁰ Roberto Cellini e Tiziana Cuccia hanno trovato una stretta connessione tra le entrate gratuite nei musei nazionali e l'incremento successivo dei biglietti paganti. Si veda l'articolo di Cellini R. e T. Cuccia (2018) "How free admittance affects charged visits to museums: An analysis of the Italian case, in *Oxford Economic Papers*, Vol. 70 n. 3, pp. 680-98.

⁸¹ Il Piano Strategico per il Turismo 2017-2022 è scaricabile al seguente indirizzo del MiBAC: http://www.turismo.beniculturali.it/wp-content/uploads/2017/07/Piano-Strategico-del-Turismo_2017_IT.pdf.

esiste, è in crescita, è già attratta dal nostro patrimonio. Ma si può fare di meglio? Si può raggiungere il visitatore straniero tipo integrando patrimonio con lo spettacolo dal vivo, con l'enogastronomia, con le ricostruzioni storiche? Certo l'integrazione è possibile, ma senza una migliore e meno frammentata organizzazione museale sembra assai difficile raggiungere questo risultato. Sulla questione della comunicazione, della commercializzazione e del *marketing*, vi sono alcuni “*basic fact*” da ricordare. Il MiBAC, nel Piano Strategico per il Turismo espone alcuni “*high light* di scenario”:

- i. l'Italia occuperebbe il primo posto come *Brand reputation* per il turismo culturale;
- ii. il turismo culturale sarebbe quello che ha le maggiori prospettive di crescita;
- iii. il 60% del turismo si concentrerebbe in sole 4 regioni italiane;
- iv. il “mordi e fuggi” sarebbe in forte aumento;
- v. il turismo sarebbe praticato in forme poco organizzate (solo uno su 10 compra pacchetti);
- vi. il web è il luogo dove si decide la vacanza!

Ne emerge che è sul digitale che si gioca in larga parte la partita italiana dell'*incoming* turistico e culturale, e dell'allargamento domanda potenziale straniera. Certo, anche i musei devono provvedere ad una visita più inclusiva e di qualità, in cui parla anche la lingua straniera il più possibile, che si metta in evidenza quanto della loro cultura si rispecchia nelle collezioni e nel patrimonio culturale italiano. Lo stato attuale in cui versano i musei italiani, sotto il profilo digitale, non è dei migliori⁸²:

- i. solo il 57% dei musei utilizzano il sito web. Di questi: solo il 21% ha in “home” una “call to action” alla biglietteria online; solo il 51% un link diretto ai social; solo il 54% è tradotto in lingua;
- ii. solo il 41% dei adottano gli account sui social network. Di questi: solo il 13% è presente su tutti e tre i social Facebook, Twitter, Instagram;
- iii. Solo il 25% dei musei utilizzano la newsletter;
- iv. Solo il 20% dei musei adottano allestimenti interattivi;
- v. Solo il 19% dei musei offrono Wi-Fi gratuita;
- vi. Solo il 14% dei musei adottano altri servizi come il QR-code, catalogo online, visite virtuali ecc.

È difficile stimare il gap potenziale della domanda culturale da parte di turisti stranieri se non si estende la digitalizzazione dell'offerta turistica, se non si riesce ad aumentare la disintermediazione dell'offerta culturale e turistica dalle OTA (*Online Travel Agency*) offrendo spazi e soluzioni “alternativi”, se non si permette al turista/visitatore di personalizzare la prenotazione e l'acquisto. Dunque esiste uno spazio di azione molto ampio che non è presidiato dal mondo culturale. Di nuovo servirebbe una maggiore capacità di coordinamento e di cooperazione da parte del settore culturale.

Conclusioni

In base alle evidenze empiriche, l'attenzione posta al tema della fruizione da parte dei manager museali è oggi maggiore di quella che avremmo trovato in Italia solo pochi anni fa. Il visitatore non è più un perfetto sconosciuto e il direttore di un museo si pone una più vasta congerie di domande comportamentali e funzionali e li misura tramite strumenti di adeguato

⁸² Si veda il campione dell'Osservatorio Innovazione Digitale nei Beni e le Attività Culturali, anno 2015.

livello tecnico e scientifico. La domanda è considerata un fattore centrale per il buon funzionamento dei musei e i molti casi di studio mostrano quanto ciò sia patrimonio diffuso, soprattutto dove le organizzazioni museali sono state oggetto di trasformazione per aumentarne l'autonomia. Non sarebbe corretto traslare questi fenomeni, non quantificabili se non sotto il profilo qualitativo, a livello aggregato. Tuttavia, sono compatibili con le previsioni del PON che richiederebbero ai responsabili dei musei un impegno costante per generare una nuova ed intensa attrattività verso il patrimonio e verso il territorio. La sfida sta soprattutto nella concorrenza internazionale, perché vi è una certa concordanza sul fatto che questa è stimolata da un'intensa promozione attraverso il digitale, per il quale si registra un forte ritardo.

I principali risultati della review relativi al meccanismo n.1 sono i seguenti:

- iii. Le politiche per lo sviluppo basate sul patrimonio culturale sono spesso catalogate come politiche per l'offerta dove l'aumento potenziale della domanda di cultura deriverebbe originariamente e causalmente da un incremento proporzionale o meno dell'offerta (pubblica, in larga parte). In realtà una componente rilevante della crescita della domanda culturale è invece endogena e originata da fattori del tutto autonomi ed indipendenti dall'offerta: cultura di base, origine, reddito, professione, ecc. Chi gestisce i musei, per incrementare l'attrattività, non può prescindere dalle esigenze effettive della domanda culturale che fronteggia quotidianamente. Ne emerge che la policy, per ottenere un reale successo, dovrebbe conformarsi ad un modello basato più sul ciclo "Domanda-Offerta-Domanda" che su quello tradizionale di "Offerta-Domanda-Offerta". Se ne deriverebbe che una crescita della domanda culturale, che poi a sua volta può tradursi in aumento di reddito ed occupazione a livello territoriale, dipenderebbe dalla capacità di soddisfare specifiche esigenze dei consumatori piuttosto che da un incremento generico e indiscriminato dell'offerta culturale. Questa evidenza è visibile non solo a livello macroeconomico ma anche a quello micro: vi è una crescente consapevolezza da parte del management dei musei – non importa se pubblico o privato – che una maggiore crescita della fruizione potrebbe dipendere dalla capacità di adeguare l'offerta alle complesse e diversificate esigenze del visitatore, soprattutto straniero. Nei musei autonomi la tendenza crescente a studiare i specifici comportamenti e le esigenze culturali (e non) dei visitatori dimostrerebbe tale evidenza;
- iv. La letteratura di settore punta l'attenzione sull'insufficiente livello di fruizione culturale dei residenti italiani a confronto con quelli degli altri paesi EU28. Emergerebbe dunque un gap di consumo che andrebbe ridotto o colmato del tutto nel medio e nel lungo termine. Manca al PON Cultura e Sviluppo ed ai POR regionali una strategia ed un insieme di azioni di coesione sociale rivolte a migliorare l'inaccettabile performance italiana. In fondo, al PON Cultura e Sviluppo mancherebbe un "Asse III", la Cultura come coesione sociale, un ambito che potrebbe avere una doppia regia, nazionale e regionale.

I suggerimenti per gli studi da effettuare in un prossimo futuro sono i seguenti:

- i. Si dovrebbe intensificare la produzione di indagini qualitative e quantitative verso specifici *target* di visitatori del patrimonio culturale sia di origina italiana che straniera. Le indagini andrebbero svolte sia a livello nazionale, sia a livello locale (dell'attrattore; dell'area di attrazione);
- ii. Si dovrebbe dare avvio all'analisi dei "big data", almeno per i Musei ad alta fruizione, per studiare migliori strategie di attrazione culturale e turistica sia dei residenti, sia dei turisti. Non si tratterebbe (solo) di moltiplicare le visite per migliorare il mercato turistico, quanto di capire come il Museo (e la cultura) stimoli realmente e profondamente il visitatore sul piano personale;

- iii. Si dovrebbe approfondire lo studio di politiche di incentivazione alla fruizione dal lato della domanda sia per quanto riguarda l'interesse culturale, sia gli aspetti riguardanti *l'incoming* turistico. Sarebbe importante studiare nuove forme di politica per lo stimolo alla domanda da parte del "non pubblico", allo scopo di innovare gli strumenti disponibili rispetto ai tradizionali ed antichi sistemi basati sulle tariffe e/o suoi voucher.

I suggerimenti per la definizione delle policy sono:

- v. Si dovrebbe riflettere più a fondo sulle modalità e gli incentivi rivolti a stimolare la domanda culturale straniera, almeno in alcuni paesi "decisivi" (USA, Germania, Francia, Russia, ecc.);
- vi. Si dovrebbe spingere ulteriormente i soggetti gestori nelle attività per la raccolta e lo studio dei comportamenti dei visitatori;
- vii. Si dovrebbe mettere a punto strategie, strumenti ed azioni per correlare le politiche per l'intensificazione della domanda culturale con quelle turistiche;
- viii. Si dovrebbe mettere a punto strategie e strumenti ed azioni per la comunicazione culturale *on-line*, soprattutto per attrarre una domanda straniera.

6. Meccanismo di funzionamento n.2 – Il rapporto tra l'attrattore e l'area di attrazione

Premessa

Il PON Cultura e Sviluppo attraverso l'Asse I finanzia progetti relativi ad attrattori che possano potenziare l'attrattività dei luoghi. Su un piano più operativo e su scala di territorio locale le politiche di sviluppo si fondano sul principio che tali attrattori esistano e che essi potenzino la loro capacità qualora fossero inseriti in reti relazionali e/o funzionali con altri beni culturali oggetto di fruizione. Sempre su un piano operativo e territoriale, le politiche di sviluppo si fondano sul principio ulteriore per il quale le relazioni funzionali tra attrattori e altri beni culturali collegati possono essere messi a sistema (culturale, economico, finanziario, sociale) in base ad una certa declinazione territoriale ("area di attrazione").

Questo argomento non può essere affrontato se non si spiega cosa si intenda per attrattore e per area di attrazione. Attrattore è quel bene che per le sue caratteristiche artistiche, storiche e culturali sarebbe in grado di innescare un grande numero di visitatori, italiani e stranieri. Il PON Cultura e Sviluppo si riferisce agli attrattori in senso molto generale, diversamente da quanto invece considerava il Programma "Poli Museali di Eccellenza del Mezzogiorno" che selezionava e finanziava esclusivamente (o quasi) "grandi attrattori", e tali erano Pompei, Reggia di Caserta, Museo Archeologico di Napoli, aree archeologiche di Siracusa, Agrigento o Taormina. Se con il PON il termine "grande" è caduto, nella sostanza si è continuato a privilegiare gli attrattori più grandi. Anche se il Programmatore ha voluto allargare il rango degli attrattori a quelli che lo sarebbero solo in potenza o a quelli che lo sarebbero solo in sinergia o complementarietà con altri beni culturali, nella sostanza, nelle scelte effettive di intervento, per attrattore si intende sempre un "grande attrattore" o un "attrattore principale" sul quale è concentrato l'intero finanziamento. Quando un attrattore può essere considerato grande? Non vi sono a questo riguardo soglie dimensionali unanimemente condivise. Tutto è invece "relativo": si può essere grandi attrattori e sostenibili anche con un numero di visite non molto elevato. Durante la seconda metà degli anni '90, si era individuato nella soglia dei 240.000 visitatori quel numero che avrebbe giustificato la presenza di servizi "aggiuntivi" nei principali musei statali italiani⁸³. Oggi nei bandi dei servizi di accoglienza organizzati da CONSIP, tenuto conto di un certo numero minimo di servizi da avviare (biglietteria elettronica, didattica, mostre, audioguide, ristorazione, ecc.), l'applicazione dello stesso principio richiederebbe un numero di visitatori analogo. Nel 2017, i primi 30 musei d'Italia di proprietà statale si situano tra un massimo di circa 7 milioni di visitatori al Colosseo a Roma ed un minimo di 232 mila visitatori al Museo di Capodimonte a Napoli. Con l'aggiunta di alcune grandi attrattori siciliani (i musei sono di proprietà regionale e non statale in Sicilia) e di alcuni grandi musei civici) la lista dei grandi attrattori in Italia non supererebbe probabilmente le 50-60 unità. In questo lavoro ci si concentrerà soprattutto sul tema del "grande attrattore" e sulle

⁸³ CIVITA (1993), (P.A. Valentino, a cura di), *L'immagine e la memoria. Indagine sulla struttura del Museo in Italia e nel Mondo*, Leonardo Periodici, Roma.

relazioni che possono intrattenersi tra questo e l'area di attrazione, anche se il PON investe su realtà monumentali meno o poco visitate.

L'area di attrazione invece è quel territorio dai confini certi e delimitati entro il quale l'attrattore principale, in sinergia con l'insieme degli altri beni culturali ed ambientali, è in grado di generare sia un'offerta di servizi culturali di alta qualità, sia un'attività economica ed occupazionale stabile nel settore culturale e in quelli collegati (turismo, commercio, trasporti, ecc.). Mettere a sistema l'attrattore ed i beni culturali nell'area di attrazione presuppone una qualche collaborazione di tipo istituzionale e gestionale.

La connessione tra l'attrattore e gli altri beni culturali a quella certa scala territoriale è assunta dal PON Cultura e Sviluppo in base ad alcuni criteri di tipo culturale, economico od istituzionale, ma in sede di azione ed intervento il PON si limita a finanziare esclusivamente i progetti dell'attrattore, mentre il resto del patrimonio con il quale sarebbe necessario fare rete non ha accesso a risorse. O meglio, il PON lascerebbe un certo spazio di azione alle Regioni che, con loro risorse (FESR), potrebbero interessarsi al resto del patrimonio incluso nell'area di attrazione o in generale a proporre azioni "di sistema". Nulla, tuttavia, spinge gli uni (l'attrattore) e gli altri (il resto del patrimonio nell'area di attrazione) a cooperare per fare sistema, per fare rete. Tutto invece è lasciato alla disponibilità ed alla volontà dei soggetti gestori locali presenti nelle aree di attrazione, che storicamente sono piuttosto scarse, soprattutto è scarsa la cooperazione Stato-Enti locali. Nel PON si parla esplicitamente di sistema gestionale, ma la sua attuazione è affidata alla responsabilità dei beneficiari dell'Asse II, senza che emergano in proposito impegni giuridicamente vincolanti. Il PON lascia sostanzialmente ai beneficiari il compito di fare sistema, e non propone strumenti e risorse che potrebbero stimolare la cooperazione nelle aree di attrazione. Si tratta dunque di un problema "logico" del PON che, come si vedrà più avanti, emerge lampante dall'analisi della letteratura di settore e di quella empirica. La letteratura, a sua volta, ha rivolto l'interesse prevalentemente verso lo studio di singoli (grandi) attrattori (musei, aree archeologiche, monumenti) e più occasionalmente verso insiemi integrati o coordinati di beni culturali in area vasta.

La scarsa attenzione verso la gestione integrata di area vasta costituisce un serio limite del PON. Se fosse stato diverso, se il PON avesse previsto di sostenere la costruzione dei sistemi gestionali nelle aree di attrazione, sarebbe stato interessante conoscere quanto continuo i rapporti tra le istituzioni e le loro azioni per dare luogo ad un "sistema" stabile: per una biglietteria integrata, per una comunicazione unitaria a livello di area, per un "marchio" comune d'area, e così via. Possono esservi importanti declinazioni non economiche: gli aspetti giuridici dei sistemi (concessioni, convenzioni, organizzazioni formali, ecc.); gli aspetti tecnologici ed informatici (promozione *on-line*, il ruolo delle App), la trasformazione dei fronti espositivi grazie alle nuove tecnologie.

Quello che interessa al PON evidentemente può non coincidere con quello che interessa gli studiosi. Ma non si tratta tanto di un problema di incapacità a comprendere le criticità dell'economia reale, quanto quello di affrontare temi complessi su un terreno spesso molto fragile. Molto di quello che serve per comprendere il funzionamento di una collaborazione tra enti pubblici o tra imprese culturali non emerge dai documenti ufficiali: gli accordi spesso sono presi e mantenuti su un piano informale e quello che è immateriale è spesso disperso e perduto a distanza di tempo. Dare vita a sistemi gestionali a sistema/a rete o tenerli in vita non lascia tracce evidenti.

L'obiettivo della review è quello di verificare l'esistenza di sistemi o di reti di beni ed attività culturali territoriali, eventualmente con al centro un attrattore, che abbiano avuto successo in

Italia. Interessano soprattutto le esperienze concrete: quali siano, come sono sorti, di quale spazio godono in Italia, quale sia stata la loro evoluzione nel tempo, quali siano le criticità.

Alcuni aspetti teorici

La letteratura accademica si è interessata soprattutto al tema delle aree di attrazione, soprattutto nella forma di sistemi culturali, e molto meno degli attrattori/musei. La questione dei sistemi culturali ha avuto alterne vicende nel dibattito italiano. Il suo emergere è connesso alla pratica delle politiche culturali sperimentate in Italia negli anni ottanta e successivamente negli anni 2000⁸⁴. L'esperienza originaria è stata quella del Fondo Investimenti e Occupazione (FIO), realizzata negli anni tra il 1982 e il 1989. Dopo un'interruzione di oltre 10 anni, si è poi assistito ad una seconda fase di un'analoga politica denominata "Quadro Comunitario di Sostegno" (QCS) nel periodo di programmazione 2000-2006 ed infine ad una terza fase, quella del POIn Ambiente, Cultura e Turismo 2007-2013.

Il FIO non era ancorato a particolari interpretazioni o teorie per la messa a punto di modelli gestionali a favore di "sistemi culturali territoriali" che vedessero al centro un grande attrattore ed un insieme di altre emergenze culturali. La stagione del FIO è stata caratterizzata da una politica fortemente centralista (gestita dai livelli statali), basata su progetti di grandi dimensioni proposti e sviluppati, al contempo, secondo una logica *bottom up*. Tali progetti si concentravano spesso (non sempre) su un grande attrattore (ad es. l'area archeologica di Pompei, il Castello di Spoleto, ecc.) o su una rete/sistema di attrattori (ad es. i teatri nelle Marche, in Toscana e in Umbria; le Residenze e le Collezioni Sabaude a Torino, le Mura della Città di Ferrara) selezionati in base ai benefici economici (diretti e indiretti) potenziali. In tali contesti si prevedevano esclusivamente investimenti materiali in infrastrutture, selezionati attraverso approfondite analisi preventive, fondate sulle tradizionali (allora quasi sperimentali sia per l'Italia, sia per il settore culturale) tecniche standard di valutazione degli investimenti pubblici (Analisi Costi-Benefici)⁸⁵. Quella stagione, nonostante alcune esperienze positive come quelle di Torino, Matera, Ferrara, Ravenna, Bologna, e così via, non è mai stata oggetto di una valutazione *ex post* ed è difficile riportare un giudizio oggettivo e definitivo sull'iniziativa. Allora erano state espresse alcune critiche raccolte da Fabio Isman⁸⁶.

I giudizi erano i seguenti:

- molti progetti non furono completati o furono abbandonati;

⁸⁴ Si guardi anche il Rapporto UNDP-UNESCO (2013), *Creative Economy Report. Widening local development pathways*, Parigi. Scaricabile in: <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>. Nel Rapporto così si scrive: *Already in the 1970s, both the United Nations Development Program (UNDP) and the World Bank were beginning to justify investments in historic preservation on purely economic grounds, and by the late 1980s it had become commonplace to speak of a "heritage industry" that had emerged, notably in symbiosis with the growing tourism industry. Today, many countries and/or cities twin the culture and tourism sectors under a single ministry or department; monuments and museums alike are increasingly recognized as important sources of income and builders of a city's image*". Vedi pag. 44.

⁸⁵ I progetti FIO non prevedevano strumenti in grado di incidere sulla filiera delle imprese (regimi d'aiuto), sulle competenze dei lavoratori (formazione), sulla promozione (sostegno finanziario a eventi e manifestazioni). Non era prevista, inoltre, l'adozione di interventi di natura integrata sul territorio, fatta eccezione per talune funzioni di mercato o urbane direttamente legate alle destinazioni d'uso previste dal progetto (ad es. la realizzazione di spazi alberghieri in edifici storici restaurati; la realizzazione di strade e parcheggi di accesso al bene culturale). Si veda Pennisi G e P.L. Scandizzo (1991) *op. cit.*

⁸⁶ F. Isman (1991), *Pietra su pietra, dieci anni di restauri in Italia*, Laterza, Bari. Fabio Isman ha pubblicato un testo molto ben documentato sul FIO relativamente all'intero periodo di attuazione. L'indagine non possiede un taglio scientifico ma contiene preziose informazioni sull'evoluzione storica di molti progetti promossi dal FIO (e da altre fonti analoghe di quel periodo come la L.63 e la L.449).

- alcune decisioni di finanziamento furono dettate prevalentemente da motivazioni di natura “politica” più che tecnica;
- alcuni progetti si sono configurati più che altro come interventi di manutenzione straordinaria, realizzati in luoghi già molto visitati (come gli Uffizi, Pompei, i Musei Capitolini, Paestum, il Castello Miramare di Trieste);
- in alcuni contesti, l'eccessivo allungamento dei tempi di realizzazione degli interventi ha inficiato l'efficacia complessiva di progetti pur validi e potenzialmente di rilievo;
- la scarsa attenzione riservata alla programmazione degli aspetti gestionali.

Le riserve riportate da Isman, pur valide, non hanno tenuto conto del fatto che in molti casi, anche quando il progetto non è stato interamente realizzato, anche in presenza di una forte dispersione delle risorse e di un eccessivo allungamento dei tempi di realizzazione, i beni recuperati sono divenuti nel tempo molto attrattivi e hanno dato avvio a processi sostenuti e diffusi di rivitalizzazione economica e culturale (il caso più eclatante è stato quello delle Mura di Ferrara; quello che ha avuto effetti più intensi e permanenti è stato quello di Residenze e Collezioni Sabaude)⁸⁷.

Con il QCS 200-2006 è stato possibile tenere conto esplicitamente di alcune lezioni apprese sul campo sulla questione gestionale di rete. La programmazione dei Fondi Strutturali aveva assunto una connotazione maggiormente decentrata, non più (solo) sotto il profilo della progettazione (che anche nella stagione FIO aveva visto un percorso *bottom up*, come detto), ma anche dal punto di vista della “regia” (questa volta, regionale). Come è noto, nel periodo 2000-2006 il centro decisionale della programmazione è stato trasferito dallo Stato alle Regioni, con l'intento di addensare le responsabilità decisionali su un livello più possibile vicino al territorio e ai cittadini e di migliorare, in questo modo, la qualità degli interventi. Parallelamente, la progettazione degli interventi ha incluso aree, settori e filiere di attività economiche molto ampi, sui quali intervenire sincronicamente in forma integrata con varie tipologie di strumenti (investimenti in infrastrutture culturali, turistiche, viarie, regimi d'aiuto alle imprese, attività formative). L'assetto progettuale, in tale quadro, doveva essere negoziato tra un numero elevato di soggetti (enti locali e portatori di interessi pubblici e privati). L'integrazione ha rappresentato un elemento di forte innovazione. Nel passato era stato osservato come un approccio “globale” alla strategia di sviluppo avrebbe potuto rimuovere un certo numero di ostacoli che tipicamente derivavano da politiche esclusivamente settoriali. Un ulteriore elemento di rilievo era rappresentato dalla possibilità di praticare un approccio di tipo “partecipativo”; maggiore trasparenza e consenso attorno alle iniziative da realizzare avrebbe potuto motivare i soggetti (pubblici) coinvolti nel progetto e migliorare i processi di selezione degli interventi⁸⁸.

Anche l'esperienza del QCS è stata criticata poiché la strategia della Progettazione Integrata Territoriale (o PIT) fondata sulla valorizzazione dei beni culturali e sull'espansione turistica ha avuto un riconosciuto successo solo in pochissimi contesti, per ragioni di vario rilievo⁸⁹ che, in

⁸⁷ Si veda Fondazione Fitzcarraldo (2009), “Destinazione Torino. Una meta turistica che conquista i visitatori, Report, Torino. IRES Piemonte (2016), Reggia di Venaria: un'esperienza irripetibile? Il progetto che ha condotto al recupero e valorizzazione, Report, N.1, Buone prassi, Torino.

⁸⁸ In particolare si veda Cuccu O., G. Marchesi, B. Stratta (2005), “Obiettivi. Metodi, della valutazione, degli investimenti pubblici, relativi alle risorse culturali”, in Quaderni FORMEZ (2005), *Le risorse culturali. Studi di fattibilità ed esperienze di gestione*, Mimeo, Roma.

⁸⁹ In mancanza di valutazioni e dati *ex post* relativi ai PIT orientati alla valorizzazione culturale e ambientale non è possibile formulare una valutazione rigorosa. Solo alcuni PIT culturali sono stati oggetto di studi e analisi. Tra questi, si possono citare i lavori dell'UVAL DPS. Bianchi T. e P. Casavola (2008), “*I progetti integrati territoriali del QCS obiettivo 1 2000-2006: teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*”, Materiali UVAL n.17, 2008 Roma; Andreoli A., e M. Magrassi (2011), *Tra il dire e il fare: una valutazione ex post del progetto integrato “Città di Napoli”*, Materiali UVAL n.24, Roma; Bianchi T.

parte, hanno “ripreso” le criticità dei FIO. Dalla letteratura citata nella nota precedente si evince che il mancato successo del QCS e dei PIT in particolare dipenderebbe:

- i. da una grandissima frammentazione degli interventi, sia a livello settoriale che territoriale;
- ii. dall'assenza di progetti di grande rilievo (fatta eccezione per la Campania e la Sicilia) in grado di fare da traino a un processo di valorizzazione territoriale;
- iii. dalla notevole complessità dei processi di concertazione tra enti pubblici e partenariato socio-economico;
- iv. dalla mancanza di adeguate competenze all'interno delle amministrazioni responsabili;
- v. da gravi lentezze nell'elaborazione dei progetti e ancor più lenta attuazione degli interventi;
- vi. da bassa qualità media della progettazione sia sul piano strategico che sul piano tecnico;
- vii. dalla mancanza o dalla scarsa qualità di piani per la gestione dei contenitori culturali e dei sistemi culturali locali;
- viii. dall'asincronia tra gli interventi “infrastrutturali” (sui beni culturali) e strumenti di sostegno al turismo (regimi d'aiuto, formazione) e alla promozione (eventi, ecc.);
- ix. dal mancato presidio, all'interno delle istituzioni chiamate a gestire i contenitori culturali, di alcune funzioni chiave della gestione e della valorizzazione (come il management, il *fund raising*, la promozione, ecc.).

In questa programmazione, se si esclude il caso della Campania e della Sicilia, i progetti integrati territoriali (PIT) raramente riguardavano un attrattore principale.

Infine il ciclo 2007-2013, quello del POIn,⁹⁰ che dopo le troppe disfunzioni dei “PIT culturali” aveva focalizzato il Programma sulla programmazione concertata tra Stato e Regione, con risultati però persino peggiori. Poco rimane di quella stagione, ad eccezione di quello che è stato fatto con l'operazione di salvataggio in grande stile del Grande Progetto Pompei, dove si è cercato di trovare soluzioni efficaci nel luogo forse più difficile e per molti “senza speranza”. È andata bene a Pompei⁹¹. Ha insegnato molto di quello che si può fare per valorizzare il patrimonio senza cadere nelle tradizionali disfunzioni presenti nel territorio del Mezzogiorno. Oggi il frutto di quell'esperienza è transitata nel PON, oggetto di questa valutazione. Ma è possibile affermare che l'intervento su Pompei, almeno per il momento, riguarda solo l'area archeologica stessa, piuttosto che l'area di pertinenza o di attrazione.

(2011), *Equilibrismi al servizio del territorio: una valutazione ex post del progetto integrato territoriale salentino-leccese 2000-2006*, Materiali UVAL n.25, Roma; Fignola R. (2011), “Costruire un percorso tra natura e prodotti tipici: una valutazione ex post del progetto integrato territoriale Alto Belice Corleonese 2000-2006”, Materiali UVAL n.25, Roma. Un riferimento utile viene anche da MiBAC (2003) Castelli G., A. F. Leon (a cura di), *PON ATAS 2000-2006, I progetti integrati incentrati sui beni culturali. Primo Rapporto*, Gangemi, Roma, Cersosimo D., G. Wolleb (2005), *Economie dal basso*, Donzelli Editore, Roma; NVVIP Regione Campania (2011), “Analisi valutative ex post del POR Campania 2000-2006”, Napoli. Si veda infine la valutazione sul tema delle risorse culturali MEF-DPSC (2005).

⁹⁰ Si veda per una visione d'insieme l'analisi capillare della programmazione delle politiche di coesione per il turismo nei due cicli del 2007-2013 e del 2014-2020. Cap. 5.1. Il turismo nelle politiche di coesione comunitarie e nazionali curato da un gruppo di lavoro del NUVAl coordinato da Anna Misiani. In CNR-IRISS (2017) (Becheri E., R. Micera, A. Morvillo, a cura di), *XXI Rapporto sul turismo italiano*, Napoli, Rogiosi editore. Si veda anche Dipartimento per le politiche di sviluppo – Unità di Valutazione (2006) per la parte delle analisi tematiche, “Risorse culturali”.

⁹¹ Si veda Regione Campania, NVVIP (2011), *Progetto Integrato Grande Attrattore Culturale Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano: Risultati dell'analisi valutativa ex post*, Report, Napoli.

Nonostante le critiche al FIO, al QCS ed al POIn, furono finanziate alcune esperienze resilienti, ben in vita anche ai giorni nostri. Non tutte quelle esperienze erano focalizzate su un attrattore ma, come vedremo più avanti, alcune erano proprio incentrate sull'esistenza di uno o più musei molto visitati.

Sul piano teorico, invece, solo a partire dagli anni '90 il fenomeno dei sistemi culturali è stato studiato più a fondo, a partire da un primo lavoro di Silvia Bagdadli (1995)⁹² che si focalizzava sul concetto di "Sistema Culturale Integrato", ove l'attrattore non giocava ancora un ruolo specifico. Il tema è stato ripreso successivamente in forma del tutto diversa negli studi di Pietro Valentino, Walter Santagata e Pierluigi Sacco sui cosiddetti "distretti culturali"⁹³. Accomuna i tre economisti l'insoddisfazione prodotta dalla esperienza del FIO e da analoghe politiche di sviluppo locale basati sulla cultura, per un approccio all'investimento pubblico appoggiato ai soli benefici esterni prodotti dal turismo, come se il settore culturale non avesse un valore in sé che giustificasse per sé stesso le politiche per lo sviluppo locale. Si metteva sotto accusa anche la tradizionale spiegazione che giustificerebbe il sostegno dello Stato alla cultura (ed in particolare la componente non di mercato) in qualità di beni "meritori", una versione "paternalista" nei confronti della cultura dove il mercato non ne riconoscerebbe il senso, per cercare di sostenere invece una ragione più "interna" all'economia, endogena al mercato⁹⁴.

Per Pietro Valentino⁹⁵, il distretto culturale è un sistema di relazioni che anima le attività per la valorizzazione delle differenti risorse culturali e ambientali, tangibili e intangibili, dando vita a un processo integrato di valorizzazione. Secondo questa definizione il distretto culturale è il luogo dove il patrimonio culturale si innesta nella "filiera culturale", fatta da quel sistema di imprese che forniscono *input* e *output* al processo di valorizzazione dei beni e delle attività culturali o che a questo partecipano. Secondo Valentino la presenza delle risorse non è sufficiente a creare un distretto, che deve invece essere organizzato attraverso un disegno di politica territoriale.

Per Walter Santagata⁹⁶, a cui si deve la definizione di "distretto culturale", il distretto è il risultato di due meccanismi: la presenza di economie esterne di "agglomerazione"; il riconoscimento della natura stimolante della produzione di cultura attraverso la "creatività". Santagata generò anche una prima tipizzazione dei distretti distinguendo tra quelli "culturali industriali, culturali istituzionali, culturali metropolitani ed infine quelli culturali museali. I distretti culturali museali diverrebbero un modello tra i tanti, non il più importante, ma che non si poteva omettere perché già individuabile nella realtà museale italiana. Il distretto culturale museale rappresenta sostanzialmente un sistema strutturato di cooperazione inter-istituzionale, avente lo scopo di sfruttare possibili economie di scala e/o di scopo tra singole istituzioni museali tipicamente concentrate in aree territoriali perimetrate. Tale collaborazione può

⁹² Bagdadli S. (1995), *Accademia Perduta Romagna Teatri*, Mimeo, Bocconi, Milano. Si veda il successivo Bagdadli S. (2001), *Le reti di musei. L'organizzazione a rete per i beni culturali in Italia e all'estero*, EGEA, Milano. Per la Bagdadli il concetto di "sistema culturale integrato" viene definito come un sistema volto a presentare un'offerta culturale integrata a un territorio e ai suoi pubblici di riferimento, migliorando la qualità della fruizione. Sono i servizi al centro dell'interesse della Bagdadli e la rete può costituire il mezzo di attuazione per migliorare la qualità e la dimensione della fruizione.

⁹³ Hinna A. (2015), "Distretti culturali: esperienze a confronto. Atti del Workshop. *Journal of The Section of Cultural Heritage*, Supplemento n.3, Macerata.

⁹⁴ Per una visione sull'importanza dei beni di merito, cfr. invece Leon P. (2005), "Gli approcci alla valutazione nel settore dei beni culturali nell'esperienza italiana", In Quaderni FORMEZ (2005), *op. cit.*

⁹⁵ Valentino, P.A. (2003). *Le trame del territorio. Politiche di sviluppo dei sistemi territoriali e distretti culturali*, Milano, Sperling & Kupfer.

⁹⁶ Santagata W. (2000), "Distretti culturali, diritti di proprietà e crescita economica sostenibile," *Rassegna Economica*, Vol. LXIV, n. 1, gennaio giugno.

assumere vesti formali (associazione, fondazioni, società commerciali, ecc.) allo scopo di coordinare le attività di programmazione economica.

Pierluigi Sacco⁹⁷, infine, trova nei distretti culturali “evoluti” una propria capacità di autorganizzazione ed evoluzione, data l'esistenza di uno stock di capitale fisico, umano e sociale. Dunque per Sacco i distretti culturali esistono già, anche se debbono essere riconosciuti come tali perché non sarebbero immediatamente visibili. Sacco riconosce comunque la presenza di un vincolo territoriale alla possibilità di sviluppo di distretti culturali che, quindi, possono trovare espressione solamente in contesti che già esprimono autonomamente una propria vivacità ed atmosfera creativa di tipo “distrettuale” e che nella cultura possono rivelare la propria fonte permanente di rigenerazione. *Il distretto culturale “evoluto” include forme d'integrazione orizzontale tra più filiere, anche diverse, spesso lontane e complementari sul piano della produzione o sinergiche sul piano dell'innovazione, facendo propria una dimensione di sistema anche più accentuata di quanto la letteratura classica è usuale attribuire al distretto industriale, dovendo caratterizzarsi per una integrazione complessa tra attori numerosi ed eterogenei, siano essi pubblici, privati o non profit.*⁹⁸

Sacco si discosta in parte anche da Santagata, quando quest'ultimo considerava entro il perimetro del proprio modello anche i distretti culturali basati sul patrimonio. Sacco contesta queste forme distrettuali, sempre che lo fossero, perché spesso nella pratica non stimolavano l'impresa creativa. Sulle critiche ai distretti museali, la posizione di Sacco non è isolata. Ad esempio lo UNDP-UNESCO (2013) sostiene: *“These approaches also often support top down commercial operations that disrupt neighborhoods and their monumental heritage, and drive out the poor. This is clearly the dark, destructive side of heritage in development initiatives. They often promote, elitist commercial operations while dislodging the delicate relationships between prevailing economic levels, neighborhood life, the traditional urban fabric and the monumental fabric that has existed nestled within it, albeit precariously”* (pag.45).

Negli ultimi anni, l'approccio distrettuale si è affievolito, anche se ha trovato alcune modalità concrete di applicazione in specifici territori e ci si riferisce in particolare a:

- 1) la Fondazione Cariplo, che ha finanziato un programma destinato ai territori di competenza della Fondazione in Lombardia per dare luogo a sei distretti culturali “evoluti”⁹⁹;
- 2) la Regione Marche, che ha finanziato un certo numero di progetti distrettuali “evoluti” ormai conclusi, per i quali si è ancora in attesa di una valutazione ex post che ne analizzi gli esiti¹⁰⁰.

In base agli studi di Valentino, Santagata e Sacco sono stati prodotti numerose tesi universitarie ed una varietà di articoli dai quali non emerge che una scarsa evidenza reale che

⁹⁷ Sacco P.L., Pedrini A. (2003), *Il distretto culturale: mito o opportunità*, EBLA Center WP n. 5, Università di Torino, http://www.didatticacoris.uniroma1.it/materiali/14.29.43_Ebla%20distretto.pdf, 29.07.2015.

⁹⁸ Hinna A. (2015), *op. cit.*

⁹⁹ Si tratta di un progetto della Fondazione nato nel 2005 che si è sviluppato in tre fasi e che ha dato vita a 6 distretti culturali. Le risorse ammontano a 3,8 milioni di euro per distretto per un ammontare di co-finanziamento da parte dei concorrenti per un analogo valore. Tra quelli finanziati spunta quello della Val Camonica, forse il più antico e consolidato.

¹⁰⁰ Si tratta di 17 progetti finanziati con 4,8 milioni di euro a cui si aggiungono le risorse dei proponenti in forma di co-finanziamento per un valore pari al 40% o al 60% del contributo regionale. Si veda la Legge Regionale n. 4 del 2010 “Norme in materia di beni e attività culturali”, Capo V, artt. 21 e seguenti: dispone l'istituzione del Distretto Culturale delle Marche quale sistema territoriale di relazioni tra il pubblico e il privato volto a sviluppare le potenzialità del territorio in ambito culturale, a garantire il governo integrato delle dinamiche del settore e a sostenere programmi di sviluppo locale.

il distretto culturale, qualunque definizione si adotti, esista¹⁰¹. Alla fine, quello che sembra differenziare il distretto da un sistema, è che il sistema darebbe luogo ad un semplice gestore del patrimonio che non si caricherebbe di obiettivi di promozione del “capitale sociale” del territorio, mentre nel distretto si opererebbe proprio nella forma di “fertilizzazione” che servirebbe per rafforzare i processi di sviluppo. È una distinzione discutibile: anche il gestore può essere indirizzato a favorire quella valorizzazione del territorio in grado di promuovere la crescita sociale della comunità. Alla fine, la differenza tra i due modelli verrebbe risolta dal fatto che il primo, quello a sistema, soddisferebbe la visita di tutti (turisti compresi), mentre il secondo, il distretto, si focalizzerebbe sulle imprese e sui cittadini. È per questo motivo che il concetto di “distretto culturale museale” sembra poco adattarsi ai vari casi esaminati e non è un caso se Hinna e Minuti (2009)¹⁰² hanno scritto un manuale sulle reti – sui *network* – tralasciando il termine distrettuale, per tornare a parlare di “soggetti gestori”, di come si dovrebbe amministrare un’organizzazione culturale (il modello è quello dell’impresa, anche se a operare è un ufficio pubblico) nella realtà. Nello stesso anno Cicerchia (2009)¹⁰³ preferendo l’osservazione della realtà museale italiana e dei modelli di gestione esistenti, propone una classificazione dei progetti o degli interventi di valorizzazione culturale (vedi Fig.1) basata sulla forma (dei sistemi culturali; dei distretti), mettendo in evidenza i modelli più diffusi: quello puntuale (il “grande” museo – la monade); quello lineare (esemplificato negli itinerari o nei circuiti tematici e territoriali), quello a rete (dove ne propone, ma non in modo esaustivo, quello ad anello, a stella, ad interconnessione completa). La Cicerchia non si sbilancia tra la definizione di modello di “sistema culturale o museale” o “distrettuale”, e si focalizza nelle forme reali di “integrazione” in un territorio dato, che riguardano¹⁰⁴:

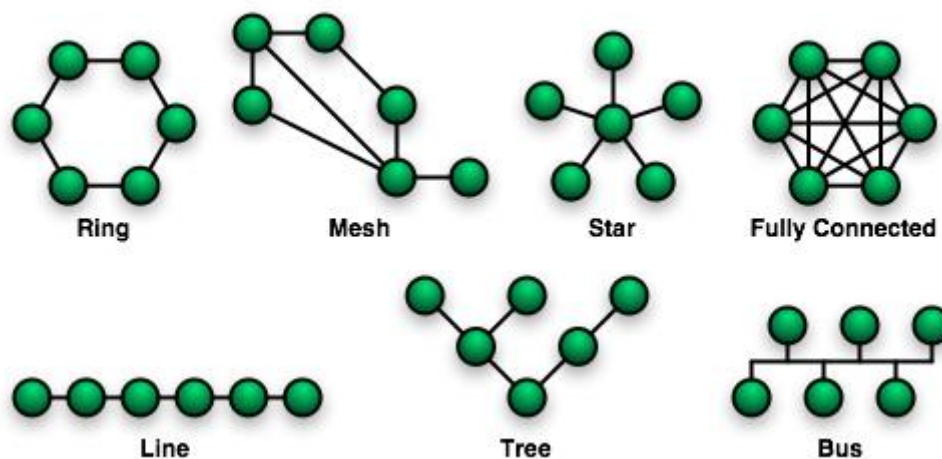
- la tipologia (ad es. settoriale e/o tematico e/o territoriale);
- la natura dei servizi in comune (conservazione, sorveglianza, biglietteria, accoglienza, ecc.);
- La natura dei prodotti in comune (cataloghi, guide, mostre, eventi, ecc.);
- L’assetto organizzativo e logistico integrato (in convenzione, associazione, consorzio, fondazione, impresa commerciale, ecc.) o coordinato (anche con caratteristiche informali).

¹⁰¹ Un testo a difesa dei distretti industriali è quello di Barbetta G., M. Cammelli e S. Della Torre (2013), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Il Mulino, Bologna. Anche se molti autori fanno fatica a mettere da parte il concetto di distretto culturale, di fatto lo collocano a lato per abbracciare una questione metodologica e di merito più generale. Uno per tutti il giudizio di Della Torre che dice che: “...l’idea del progetto Distretti culturali era quella di andare oltre il collaudato ‘sistema’, che realizza economie di scala nella gestione dei beni integrandoli a scala territoriale. Il valore aggiunto del distretto si gioca sui processi di capacitazione e apertura cognitiva [...]”. In altre parole, se si è condivisa la convinzione che nel processo si produce valore anche nel corso della realizzazione degli interventi, l’attenzione si sposta sulle modalità con cui si cerca di garantire la qualità e ad attivare ricadute positive sul patrimonio immateriale dell’area, e quindi la crescita di fattori quali il capitale intellettuale e sociale”. Si veda Della Torre S. (2014a), “La programmazione degli interventi: qualità, modello di gestione, riconoscimento delle esternalità positive”, *Materiali e strutture. Problemi di conservazione*, Num. 5-6, edizioni Quasar, Roma. Si veda inoltre Seddio P. (2017), “Quali strategie per il futuro dei distretti culturali in Italia”, *Annali del Turismo*, VI, Edizioni Geoproggress.

¹⁰² Hinna A., M. Minuti (2009), *Progettazione e sviluppo delle aziende e reti culturali*, Hoepli, Milano.

¹⁰³ Cicerchia A. (2009) *op. cit.*

¹⁰⁴ Le reti museali trovano una loro definizione formale anche nel Decreto Ministeriale del 10 maggio 2001, il cosiddetto “Atto di Indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei”. Si tratta di un decreto importante, sul quale si continua a lavorare ai giorni nostri per dare vita ai sistemi museali nazionali e regionali. Con questo Decreto il MiBAC aveva per la prima volta negoziato insieme alle Regioni gli standard per poter dare un riconoscimento museale ad un luogo di fruizione culturale.

Fig.1 – Tipologie di network: lineare, ad anello, a stella, interconnesso

Definiamo “rete” quella che determina al suo interno, tra i soggetti che lo compongono (proprietari e/o responsabili dei beni), rapporti stabili di transazioni cooperative tale da configurare un attore collettivo.¹⁰⁵ Il modello a rete a sua volta può essere esteso anche a rapporti, più o meno costanti e profondi, con la filiera d’impresa che si trova all’esterno del sistema culturale, quello del turismo, dell’industria culturale, dell’industria creativa, e così via. Più si amplia il contesto della collaborazione interistituzionale e di quella legata alle attività produttive, più si elidono i confini tra i modelli di sistema culturale e quello distrettuale. Le teorie dei network, tuttavia, non spiegano le ragioni dell’esistenza e della resilienza delle aggregazioni di imprese ICC.

Quale che sia la modalità di rete, l’aggregazione che ne deriva è sempre fortemente influenzata dal modello gestionale impiegato. Il modello che sottende l’esistenza di un grande attrattore dovrebbe essere quello a “stella”, dove le connessioni sono anche gerarchiche.

Mentre il dibattito accademico è lontano dal concludersi, è sorta una letteratura più interna alle amministrazioni pubbliche che si occupano di cultura e di sviluppo economico, in particolare il MiBAC, le Regioni, Il Dipartimento delle Politiche per la Coesione della Presidenza del Consiglio ed il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici¹⁰⁶. Queste istituzioni si sono trovate nella situazione di dover dare forma concreta alle politiche per lo sviluppo locale legate al settore culturale. Ad esempio, il MiBAC¹⁰⁷ nell’ambito del Progetto

¹⁰⁵ Hinna A. e M. Minuti (2009), *op. cit.* Sulla organizzazione museale in forma associata si veda anche Montella M. (2003), *Musei e beni culturali. Verso un modello di governance*, Electa Milano.

¹⁰⁶ I nomi di questi uffici sono cambiati nel tempo in funzione delle innumerevoli trasformazioni istituzionali che si sono succedute a partire dalla seconda metà degli anni ‘90. È tuttavia indiscutibile che coloro che hanno lavorato o transitato negli anni presso questi uffici abbiano avuto un’influenza decisiva nella programmazione dei fondi comunitari e più in generale nella configurazione e l’assetto delle politiche per lo sviluppo in Italia, anche quelle riguardanti il settore culturale.

¹⁰⁷ Gli studi sono stati realizzati per conto del MiBAC dal Raggruppamento Temporaneo d’Impresa ECOTER (Capofila), CLES, CONSORZIO CIVITA. Si tratta di: MiBAC (2003), *op. cit.*; MiBAC (2005), Almanza R., G. Castelli, A. F. Leon (a cura di), *Linee guida per la gestione innovativa dei beni culturali. Analisi dei piani di gestione dei beni culturali nei Programmi Operativi delle Regioni dell’Obiettivo 1*, Report, Roma; MiBAC

Operativo MiBAC finanziato dal Programma operativo Assistenza tecnica e Azioni di Sistema 2000-2006, ha elaborato tre Rapporti destinati ai beneficiari dei fondi strutturali che per la gran parte, per la particolare struttura di programma erano soprattutto gli uffici periferici del MiBAC, i Comuni e le Province. Ai fini di questa analisi, si segnalano i contenuti di due Rapporti: il primo, che era dedicato alla raccolta delle “best practice” dei sistemi culturali esistenti in Italia; il terzo, che era destinato a fornire le modalità operative per dare vita ad un modello di gestione integrato o coordinato - a sistema - sotto i profili economici, finanziari e giuridici, nell'auspicio che la progettazione e la creazione del modello gestionale avvenisse contemporaneamente alla realizzazione degli investimenti sui beni¹⁰⁸. Proprio perché questi lavori si caratterizzano per la concretezza e l'usabilità, si discostano dal tema distrettuale perché sembrava all'epoca poco rispondente alla realtà dei territori oggetto delle politiche di sviluppo.

È difficile riconoscere esattamente il momento nel quale il MiBAC ha riconsiderato l'esperienza delle proprie politiche di sviluppo per centrarla sugli “attrattori”, sulle aree di attrazione e sulle reti. Nel MiBAC (2003) si citano alcune esperienze di “grandi” attrattori all'interno di alcuni sistemi di gestione che ne garantivano la sostenibilità economica e finanziaria: era il caso della Pinacoteca di Assisi e il Pozzo di San Patrizio di Orvieto per il Sistema Museale dell'Umbria (che è risultato quello più resiliente), o quello di Palazzo dei Diamanti nell'ambito del progetto Mura di Ferrara, o quello di Palazzo Tè a Mantova. Un altro caso analogo sembrava essere quello di Venaria Reale per Residenze e Collezioni Sabaude. Secondo questo studio il “perno”, un luogo di alta fruizione, avrebbe garantito quella scala produttiva minima per dare luogo a tutti i servizi museali, di produrli nel modo più efficiente, di poter ottemperare ad una più elevata qualità. A quella scala si sarebbe potuto assicurare gli stessi servizi anche ad altri contenitori culturali meno fruiti ma importanti, ad un costo unitario più basso, pur sacrificando in parte il rendimento se esistente. Successivamente questo principio è stato recepito nel POIn che aveva a sua volta sviluppato approfonditamente anche il concetto di “area di attrazione”, dove questa era definita in modo molto esauriente e rigoroso, più di quanto si è fatto nel successivo PON Cultura e Sviluppo¹⁰⁹. Il concetto di grande attrattore si è affermato con la successiva rimodulazione del POIn 2007-2013 effettuata negli ultimi anni del ciclo, dove le difficoltà di attuazione sarebbero state in parte risolte proprio dando maggiore rilievo agli attrattori, tra i quali il più importante è certamente quello di Pompei.¹¹⁰ Sempre nello stesso periodo il MiBAC e l'ex Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), avevano promosso il Progetto pilota strategico *Poli museali di eccellenza nel Mezzogiorno* (MUMEX), finanziato con 85 milioni di euro. Il Progetto aveva l'obiettivo di potenziare l'offerta museale di un gruppo selezionato di musei ed aree archeologiche statali del Sud, contribuendo alla crescita economica e sociale dei territori coinvolti. Il Progetto ha interessato in particolare 10 Poli museali: Castel del Monte, L'Aquila, Locri, Melfi-Venosa, Napoli MANN, Palermo, Ragusa-Siracusa, Sibari, Taranto, Trapani. Non è affatto un caso se la gran parte dei Poli museali siano transitati nell'Asse I del PON.

(2008) (Castelli G., A. F. Leon, a cura di), *Linee guida per la gestione innovativa dei beni culturali. Vademecum*. Primo Rapporto, Gangemi, Roma.

¹⁰⁸ Negli stessi anni, anche la Regione Sardegna ha elaborato un Manuale d'uso per le amministrazioni pubbliche locali per la gestione pubblica dei luoghi di spettacolo. Si veda Innovaspettacolo (2007), *La gestione pubblica dello spettacolo. Manuale d'uso per le amministrazioni pubbliche locali*, Franco Angeli, Milano.

¹⁰⁹ Si veda per i dettagli il sito che raccoglie tutti i documenti ufficiali e le informazioni di attuazione del POIn 2007-2013 all'indirizzo: <http://www.poinattrattori.it/programma/aree-di-attrazione.html>.

¹¹⁰ Nonostante alcune critiche “preventive”, il “Grande progetto Pompei” è stato un assoluto successo per molti del tutto inatteso. Per le critiche si veda Erban F. (2015), *Pompei Italia*, Feltrinelli, Milano. Per una difesa del progetto, si veda la recensione di Leon A. F. (2016) “Francesco Erban: Pompei Italia”, *Economia della Cultura*, Anno XXV, n.1, Il Mulino, Bologna.

L'analisi delle evidenze empiriche è centrata sull'esistenza di gestioni a rete in Italia ed in particolare di quelle che includono un grande attrattore, di quanto siano significative, di quanto successo abbiano avuto nella realtà, di quali siano le criticità che ostacolano la loro estensione all'intero territorio nazionale ed il loro impatto sullo sviluppo economico locale.

L'evidenza empirica

Prima di presentare i risultati prodotti dalla raccolta dell'evidenza empirica con riguardo al meccanismo in oggetto, è utile premettere alcuni fattori che ne hanno influenzato il risultato¹¹¹. In primo luogo, l'analisi empirica relativa ai sistemi culturali a gestione integrata, ed in particolari quelli dove sono presenti grandi attrattori, è piuttosto scarsa. La fonte principale di questa letteratura sono gli studi gestionali e turistici del patrimonio italiano locale, con o senza la presenza di un grande attrattore. Nonostante il numero assoluto di studi di casi di gestione di musei sia ampio, il numero di quelli dedicati a specifici tipi di aggregazione culturale a rete sono invece più rari. I nomi dei grandi attrattori e dei loro sistemi culturali di riferimento ricorrono spessissimo, comprovando che la casistica di sistemi, di reti, di aggregazioni di musei sia piuttosto limitata. In secondo luogo, vi sono numerosi studi che riguardano l'insieme dei musei dei Comuni italiani, soprattutto riguardanti quelli delle grandi città d'arte (Roma, ma anche Venezia, Firenze, Torino). A volte gli studi trattano un singolo contenitore (quello più grande, più spesso), a volte invece esaminano l'aggregato, l'intero sistema museale locale. Gli esiti degli studi purtroppo scontano la complessità di assetto: la presenza contemporanea di gestioni dirette ed indirette dei musei appartenenti ad uno stesso ente pubblico, la presenza di musei dello Stato, degli enti locali e di quelli privati. Spesso, quando la compagine è variegata, è difficile raccogliere dati ed informazioni dettagliati ed omogenei¹¹². Vi sono poi alcune eccezioni: è il caso dei Musei Civici di Venezia, l'unico sistema museale complesso in Italia che segni il pareggio di bilancio (almeno nella componente corrente), nonostante abbia preso in carico anche Palazzo Ducale, già museo nazionale. Altri hanno studiato un grande museo nazionale, isolandolo dal contesto¹¹³. In terzo luogo, non si propone qui una casistica internazionale, nonostante che moltissimi studiosi - soprattutto in campo aziendale - li presentino proprio come possibile confronto e benchmarking¹¹⁴. In realtà, il confronto non regge quasi mai perché sulla gestione di un museo o di un sistema di musei pesa diversamente il sistema fiscale esistente, l'ordinamento giuridico di quel paese, gli obiettivi sociali e di welfare dello Stato centrale o locale, gli specifici interessi culturali dei cittadini. Per molti anni in Italia si è preso come riferimento il *Guggenheim Museum Bilbao* come grande attrattore, e quanto il museo avesse contribuito a fare della città basca una città d'arte che non era¹¹⁵. Tuttavia, il Guggenheim non condivide una strategia di connessione con il resto del

¹¹¹ Non si prendono qui in considerazione studi che riguardino lo spettacolo dal vivo, un ambito di ricerca anche più vasto di quello museale. È da segnalare il grande interesse suscitato dalla trasformazione degli enti lirici in Fondazioni e più in generale i numerosissime studi realizzati attorno ai festival di ogni tipo (musica, cinema, letteratura, danza, teatro, ecc.).

¹¹² Un esempio per tutti. L'Azienda Speciale Palaexpo di Roma ha un assetto gestionale e amministrativo del tutto diverso, ad esempio, da quello dei Musei Capitolini e dagli altri musei locali che sono gestiti dalla Sovrintendenza comunale di Roma con l'apporto di Zetema S.r.l.

¹¹³ Non si considera in questo lavoro l'insieme dei musei statali che insistono in un territorio come fossero una "rete", indipendentemente che siano autonomi o ricondotti sotto la guida del Polo Museale Regionale.

¹¹⁴ Reti museali e/o di altri contenitori all'estero sono una rarità. Unico caso noto è forse quello in Francia della *Reunion des Musée Nationaux – Grand Palais*.

¹¹⁵ Più convincente invece lo sviluppo negli ultimi anni di studi comparati tra musei italiani e stranieri per valutare l'efficienza e l'efficacia di singoli servizi di cui un Museo si compone nella gestione ordinaria. Ad esempio, sull'organizzazione degli eventi espositivi, sull'offerta didattica, sulla gestione dei depositi, e così

sistema museale locale, benché riesca a “catturare” pubblico a livello nazionale ed internazionale.

In quella che segue si propone una lista del patrimonio oggetto di una gestione a distretto, a sistema o a rete, indipendentemente dalla presenza o meno di un (grande) attrattore¹¹⁶:

- Musei Civici di Venezia¹¹⁷;
- Residenze e Collezioni Sabaude (Abbonamenti Musei del Piemonte)¹¹⁸;
- Mura di Ferrara¹¹⁹;
- Sistema Museale della Provincia di Lecco¹²⁰;
- Sistema Museale della Provincia di Mantova¹²¹;
- Sistema Museale Valtellina;
- Sistema Museale Provinciale Polesine;
- Bergbaumuseum (la rete dei musei delle miniere della Provincia di Bolzano);
- Musei di Maremma¹²²;
- Carnia Musei;
- Musei Senesi¹²³;
- Distretto Culturale della Val Camonica¹²⁴;

via. Si veda in proposito il numero speciale della rivista Economia della Cultura (2012) “*Poli museali di eccellenza nel Mezzogiorno. gestioni a confronto nel contesto europeo*”, Il Mulino, Bologna.

¹¹⁶ ASPEN-IULM (2013), “*I sistemi museali in Italia*”, ASPEN, Report curato dalla IULM e realizzato nel corso del 2013. reperibile in: <http://www.aspeninstitute.it/interesse-nazionale/articolo/i-sistemi-museali-italia>.

¹¹⁷ Migale L. (1995) “Quantificare i Musei: analisi economico-finanziaria su un campione di Musei della città di Venezia”, in *Economia e Diritto del Terziario*, n.1, Franco Angeli, Milano. Si veda anche MU.VE (2018), Bilancio di esercizio 2017, <http://www.visitmuve.it/wp-content/uploads/2014/09/Bilancio-esercizio-Nota-integrativa-2017.pdf>.

¹¹⁸ Esiste una bibliografia piuttosto vasta sul progetto “Residenze e Collezioni Sabaude”. Si segnala qui la bibliografia dedicata al servizio in comune più importante che è l’abbonamento museale. Si vedano: Osservatorio Culturale del Piemonte (2001), *Le tessere di libero accesso ai musei di Torino e del Piemonte: Abbonamento Musei, Carta Musei e CartaMusei Torino-Piemonte 2001*. Il documento è scaricabile presso il link: <http://www.ocp.piemonte.it/progetti.html>. Ballaira E., F. Leon (2004), Un’esperienza di Sistema. L’Abbonamento Musei Torino Piemonte 1999- 2003, in *Economia della Cultura*, Vol. XIV, n. 3. Leon F. (2006), “L’Abbonamento Musei Torino Piemonte: un caso esemplare di cooperazione interistituzionale per la promozione integrata”, in *Notiziario* a cura dell’Ufficio Studi del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, XXI 80-82 gennaio – dicembre. Leon F. (2007), “Gli abbonati ai musei di Torino e del Piemonte: un pubblico molto speciale”, in De Biase F. 8° cura di), *L’arte dello Spettatore. Il pubblico della cultura*, Franco Angeli, Milano. Brondino G., A. Bollo, A. Gariboldi, F. Leon (2011), L’Abbonamento Musei Torino Piemonte di fronte al cambiamento, *Economia della Cultura*, a. XX., n. 1, Il Mulino, Bologna. Sull’*audience development* si veda Fondazione Fitzcarraldo (2009), *Quali politiche per un pubblico nuovo. Un percorso di ricerca e di azione per i musei di Torino e del Piemonte*, Report finale, Torino.

¹¹⁹ Valentino P. A. (1987), “La valutazione della redditività economica del progetto “Mura di Ferrara”: procedure e risultati”, in *Restauro & Città*, anno III n.7, Marsilio Editori, Venezia.

¹²⁰ Sul sistema museale si veda quanto descritto nel sito del sistema provinciale di Lecco, al link <http://www.sistemamuseale.provincia.lecco.it/>

¹²¹ Sul sistema museale si veda quanto descritto nel sito del sistema provinciale mantovano, scaricabile al link <http://www.sistemamusealeprovinciale.mantova.it/index.php/>.

¹²² Si veda Preite M. (2001), “Un modello di piano integrato d’area per la valorizzazione del patrimonio culturale diffuso. Applicazioni su due aree pilota: il distretto culturale di Castell’Azzara, Pitigliano, Sorano e il sistema dei Castelli della Lunigiana”, in Floridia A. (2001), *Beni culturali in Toscana: politiche, esperienze, modelli*, Franco Angeli, Milano. Si veda anche MiBAC (2003) op. cit.

¹²⁴ Fondazione Musei Senesi (2013) Bilancio di mandato 2009-2013, Report, Siena. Si veda anche MPS – Struttura S.r.l., (2015), *Santa Maria Della Scala - Studio di fattibilità*. Report finale, Siena.

- Distretto Culturale di Monza e Brianza;
- Distretto Culturale della Provincia di Cremona
- Sistema Museale della Provincia di Ravenna¹²⁵;
- Musei Piceni;
- Sistema Museale della Provincia di Macerata;
- Sistema Museale dell'Umbria¹²⁶;
- Sistema Museale Territoriale dei Castelli Romani e Prenestini;
- Parchi Val di Cornia¹²⁷.

In tutti questi casi è stato possibile verificare sui siti web dei sistemi e/o delle reti e/o dei distretti l'esistenza di accordi giuridici formali tra le amministrazioni che possiedono o gestiscono i musei, tra queste e l'amministrazione incaricata del coordinamento (spesso una provincia), tra queste e la Regione che in molti casi ne ha promosso la costituzione.

In tutti i casi sopra citati, ad eccezione di quelli che riguardano le grandi città, i sistemi museali e le reti si riferiscono a legislazioni regionali pre-riforma del Titolo V, come quelle dell'Emilia Romagna, delle Marche, della Lombardia e della Toscana nelle quali si codificavano i sistemi culturali come aggregazioni museali provinciali. Caso a sé stante il Sistema museale dell'Umbria, che è l'unico ad essere di emanazione totalmente regionale.

Vi sono poi "reti" che mettono in comune solo un servizio od un'attività molto specifica. Da citare, oltre al caso dell'abbonamento museale di Torino trattato successivamente, il caso di SCABEC SpA in Campania, una società mista pubblico-privata della Regione Campania che governa la carta turistica *Artec card* Campania. La SCABEC sarebbe competente su tutta la Regione ed eroga servizi al pubblico e alle committenze, elabora progetti e attua azioni di valorizzazione, promuove e mette in circuito i principali musei e siti della Campania. È un supporto per tutta la regione ma non ha una "area di attrazione" cui riferirsi realmente. SCABEC non gestisce musei, anche se questa costituiva la principale ambizione per la quale era stata creata: gestire il patrimonio culturale statale che sarebbe stato concesso alla Regione in seguito alla valorizzazione del patrimonio prodotta dal POR FESR 2000-2006, come i monumenti dell'area flegrea o persino le aree archeologiche di Paestum e Elea-Velia (oggi rese autonome in attuazione del Decreto Legge n.83 31/05/2014, convertito in Legge 29/07/2014 n.106). Quel disegno non fu mai attuato sia per le perplessità del MiBAC, sia per le difficoltà di affidamento ad una società mista che non aveva le caratteristiche della società "*In house*". Rimane comunque il fatto che la Campania *Artec card* costituisca un servizio di rete ormai piuttosto solido e resiliente.

Una regola non scritta ma altamente rispettata è che le reti e/o i sistemi elencati mettono in comune alcuni servizi ma non si candidano alla gestione diretta dei siti che, nella stragrande maggioranza dei casi, rimane a carico all'ente pubblico o privato proprietario. Solo in due casi si assiste ad una forte integrazione della gestione di servizi museali per mezzo di un unico soggetto gestore. Si tratta di:

- Parchi val di Cornia (una società);

¹²⁴ Si veda AA.VV. (2014), "Sintesi generale dello studio di fattibilità operativa per la realizzazione del distretto culturale della Valle Camonica: un laboratorio per l'arte e l'impresa", in *Quaderni di Economia del Lavoro*, 102/2014, pp. 175-192.

¹²⁵ Il sito web riporta molte informazioni sul sistema museale. Si veda il <http://www.sistemamusei.ra.it/>. Si veda anche l'elenco dei piani museali della provincia, di cui l'ultimo relativo al 2012.

¹²⁶ Si veda MiBAC (2003). Si veda anche lo studio di Valentina Severini per una quantificazione dell'impatto, anche se datato, dei sistemi museali umbri. IRRES (1995) (Severini V., a cura di), *La Valutazione dei Circuiti Museali*, Rapporto finale, Perugia.

¹²⁷ Casini A., Zucconi M., (2003), *Un'impresa per sei parchi*, ilsole24ore, Milano.

- Mura di Ferrara (la Fondazione Ferrararte, che organizza le grandi mostre ferraresi).

Caso a sé stante il Sistema Museale dell'Umbria, ma per una particolare accezione: la Regione gestisce un solo museo (quello di Montefalco) e una serie di servizi trasversale per tutto il Sistema Museale. Se la gestione dei singoli siti non è integrata e dunque in capo alle Amministrazioni locali, tuttavia l'Amministrazione ha stimolato un mercato dei servizi museali semi-monopolistico a valle degli accordi: sono solo tre infatti le imprese - due cooperative, Sistema Museo e Coopculture e una SPA Civita Mostre e Musei – che attraverso appalti in concessione si dividono la gestione dei servizi dell'intero sistema¹²⁸. L'adesione alla Rete è effettuata sulla base della dotazione da parte del Museo di alcuni standard minimi di funzionamento condivisi a livello regionale. Si tratta di standard derivati in larga parte dall'Atto di indirizzo del 2001, in parte rimodulati dall'amministrazione regionale competente. I servizi di Rete riguardano soprattutto i seguenti: l'editoria delle guide e dei cataloghi, gli strumenti didattici, la produzione di App. Non con grande continuità, la Regione finanzia ed organizza attività espositive che promuovono l'intero sistema.

Per quanto riguarda gli altri sistemi culturali o reti o distretti citati, tutti provvedono alla promozione del sistema e del sito web, alla protezione del marchio del sistema, all'osservatorio dei dati di monitoraggio, alla segnaletica stradale e culturale. Quelli emiliani e lombardi provvedono anche alla condivisione di un disciplinare unico per la carta dei servizi, nei casi in cui essi venissero esternalizzati. A volte il soggetto coordinatore del sistema si propone in qualità di ufficio gare per conto degli enti aderenti, allo scopo di partecipare ai bandi proposti dalla UE o da altre organizzazioni nazionali od europee.

Molto più complessi sono i rapporti che possono generarsi tra gli attrattori principali e le aree di attrazione nelle grandi città d'arte. Una complicazione sta nella vera e propria "esplosione" dell'autonomia istituzionale dei musei, nazionali e non. Un tempo i musei comunali erano gestiti in forma diretta, oggi invece il quadro è molto cambiato. Molti grandi comuni hanno riorganizzato il proprio sistema museale creando apposite "fondazioni": è il caso di Torino (Fondazione Tivoli, Fondazione Torino Musei, Fondazione Museo del Cinema) e Venezia (Fondazione Musei Civici di Venezia). A Firenze invece si è preferito gestire il sistema dei Musei civici Fiorentini tramite l'associazione MU.SE, specializzata soprattutto nella didattica, nei laboratori. Nel frattempo, nelle stesse città (ma non solo), lo Stato ha creato le fondazioni come quelle per il Museo Egizio di Torino (ma anche quella di Aquileia). Più recentemente a Ravenna, lo Stato ha firmato un accordo con la Fondazione Ravennantica (del Comune) per concedere i servizi aggiuntivi dei musei statali riconosciuti dall'UNESCO (prima affidati ad un raggruppamento temporaneo d'impresa tramite una concessione *ex lege* Ronchey), mettendo fine a più di vent'anni di contrapposizione tra Comune e Soprintendenza. Altri Comuni hanno invece creato reti più corte e strutturato uffici pubblici (istituzioni, aziende speciali o consorzi) o privati (S.p.A.) per i servizi comuni: è il caso quest'ultimo a Roma con Zetema S.r.l., che provvede per l'universo dei musei civici il personale dei servizi museali, al netto della programmazione culturale che rimane in capo alla Sovrintendenza comunale; oppure quello dell'Azienda Speciale Palaexpò che gestisce anche le due sedi del MACRO, in parte anche con il sostegno di Zetema¹²⁹. In molte altre città medie si assiste a sistemi frammentati, dove la

¹²⁸ In Umbria alcuni Comuni gestiscono il museo in proprio. È il caso di Città di Castello che impiega la propria società di servizi pubblici locali. Il Sistema Museale dell'Umbria non ha mai dialogato con lo Stato. Il MiBAC resta fuori dal sistema museale regionale con tutti i suoi Musei, in particolare la Rocca di Spoleto (un vecchio progetto FIO) e la Pinacoteca Nazionale dell'Umbria di Perugia.

¹²⁹ A Roma non esiste un sistema museale integrato o una rete se si eccettua la Roma Pass, che è un servizio "di rete" analoga a quella della Campania Artecard e valida solo per la città di Roma. Si potrebbe affermare invece che a Roma esistono più aggregati museali molto poco coordinati fra loro. Nella sostanza tutto ruota

gestione pubblica comunale può essere affiancata da altri soggetti pubblici costituiti *ad hoc*, dai musei dello Stato (a volte resi autonomi), dai musei privati, dalla Diocesi. L'autonomia ha generato anche competizione tra musei o sistemi di musei. Un risultato non voluto e certamente da monitorare e controllare.

Cercare in questo sorta di “ginepraio” una relazione monotonica “a stella” tra attrattore principale e area di attrazione è difficile ma non impossibile. Infatti, nonostante la complessità istituzionale e gestionale dei musei delle grandi città sono presenti grandi attrattori che “tengono” in piedi i sistemi museali e le reti: a Venezia è il caso del Museo Correr e di Palazzo Ducale; a Firenze è il caso di Palazzo Vecchio nell’ambito dei musei civici fiorentini e degli uffici per i musei statali; a Torino l’attrattività complessiva del sistema museale locale dipende soprattutto dalla Reggia di Venaria Reale e dal Museo Egizio).

I casi di rete menzionati sono “storici”, vale a dire che sono nati molto tempo fa. Il fatto che siano così pochi e molto citati, il fatto che nel tempo non si siano generati (stratificati) altri casi più recenti ad eccezione forse di alcuni in Lombardia, è piuttosto sorprendente. Tuttavia, bisogna anche osservare che sono molto resilienti, durevoli nel tempo.

Quali sistemi, tra quelli in elenco, si fondano su una rete a stella (se unico)? Dall’esame dei sistemi/reti, quelli che includono al loro interno dei grandi attrattori sono:

- In Umbria, storicamente, il Pozzo di San Patrizio e la Pinacoteca di Assisi;
- Nel Sistema museale della provincia di Ravenna, San Vitale e Sant’Apollinare in Classe a Ravenna ed il Museo della Ceramica di Faenza;
- A Torino, i due grandi attrattori di Venaria Reale e del Museo Egizio;
- A Ferrara, il Palazzo dei Diamanti;
- A Mantova Palazzo Tè e Palazzo Ducale;
- Anche se la scala è locale, tra quelli compresi nel Sistema Museale di Grosseto, l’area archeologica della Tomba Ildebranda di Sovana risulta essere molto attrattiva e poco costosa da gestire.

Nella loro area di attrazione (e non solo), tenuto conto delle specificità del mercato turistico locale, l’effetto attrattivo prodotto da questi musei e dell’attrattore in particolare, misurato in modo diretto dal numero di visitatori e in modo indiretto dai flussi di arrivi e presenze turistiche, è sempre assai significativo¹³⁰.

Non tutti i sistemi culturali sopra proposti includono al loro interno un attrattore. Ma se si esamina più da vicino il territorio di queste realtà, è possibile per molti di loro che ve ne sia almeno uno collocato al di fuori del perimetro del sistema:

- A Napoli i grandi musei statali, che negli ultimi anni stanno segnando una crescita molto consistente grazie anche all’autonomia, non lavorano “insieme”. Si criticava in passato il

attorno al Colosseo (ed ai Musei Vaticani, ma non è suolo italiano), che con la recente riforma è stato reso autonomo dal resto del patrimonio archeologico statale. È poco noto in generale che a Roma vi sono musei “minori” assai attrattivi e con un elevato livello di auto-sostenibilità finanziaria che stanno al centro dei loro mini-sistemi: Galleria Borghese (che è un Museo statale autonomo), Castel Sant’Angelo (che appartiene adesso al Polo Museale Regionale del Lazio) e l’Ara Pacis (che appartiene al Comune di Roma: molto più sostenibile, anche se meno fruito, dei Musei Capitolini).

¹³⁰ I risultati non sempre sono ascrivibili solo ed esclusivamente all’attrattività prodotta dal patrimonio. A Mantova il Festivalletterature è un’eccellenza a livello nazionale da tutti i punti di vista. A Siena l’attrazione del Palio di Siena rimane innegabile. A Torino esistono altre importanti iniziative che portano turismo culturale: il Museo del Cinema, il Torino Jazz festival, ecc. Si spera molto nello sviluppo delle attività dell’OGR.

mancato collegamento tra il MANN di Napoli ed i musei e le aree archeologiche campane, e solo da poco tempo si stanno muovendo i primi passi in questa direzione (Campi Flegrei, Capua, Pompei, Ercolano, ecc.).

- A Ravenna, solo molto di recente l'accordo tra lo Stato ed il Comune, ha finalmente creato quell'unione tra Patrimonio UNESCO e Musei civici in grado di generare un'attrazione aggiuntiva. Mancano, tuttavia, i musei UNESCO appartenenti alla Diocesi di Ravenna, tra i quali spicca la Basilica di San Vitale.
- A Siena tra i Musei Senesi non è compresa Santa Maria alla Scala che con l'ampliamento degli spazi espositivi e soprattutto con l'estensione del biglietto unico al Duomo, è diventata nei fatti un grande attrattore.

In questi luoghi i sistemi sono tutti molto resilienti anche senza l'apporto di un grande attrattore. Se questo risultato è di tutto rispetto, rimane però la netta sensazione che se il grande attrattore fosse incluso nel sistema potrebbero aprirsi nuove opportunità e nuovi orizzonti. All'aumentare della scala di fruizione, infatti, sarebbe possibile dare vita a nuovi servizi ed eventi più attrattivi che solo al crescere delle organizzazioni diventerebbe possibile programmarle. È sempre stato il tallone d'Achille dell'Umbria quello di non disporre di alcun vero grande attrattore, di non organizzare grandi eventi se non molto occasionalmente. I musei appartenenti allo Stato - come la Rocca di Spoleto o la Galleria Nazionale dell'Umbria entrambi grandi attrattori in potenza – scontano l'isolamento e la scarsità di risorse umane e finanziarie.

Modeste, infine, le relazioni funzionali che avrebbero potuto emergere con rispetto alla filiera delle imprese private, vuoi ricadenti nel perimetro del settore turistico, vuoi in un'accezione più ampia, come quella promossa da Sacco, da Santagata ed altri, che vedrebbe coinvolti le imprese del settore dell'industria culturale e creativa. Aldilà di alcuni interventi e progetti finanziati con i fondi FESR, da programmi europei, da fondazioni bancarie, le interrelazioni ed il dialogo rimangono poco strutturati e non continuativi. Più frequente da parte degli enti locali, ma meno da parte delle Soprintendenze, la ricerca di una partecipazione dei cittadini, a migliorare e rendere meno problematico l'accesso alla cultura, specie per i giovani. Dato il lungo periodo di vita di queste aggregazioni, tuttavia, le interrelazioni rimangono poco evidenti.

Rimane però una domanda da porsi: perché i sistemi costituiscono un'eccezione e, data la loro resilienza, perché non crescono in numero più velocemente? Una risposta può essere trovata anche nelle valutazioni del POIn quando si metteva in dubbio che il POIn sarebbe stato in grado di sviluppare i principi di "concentrazione" e di "integrazione". Nella valutazione si mettevano in evidenza almeno tre argomenti¹³¹:

- *L'Approccio ai diversi settori dell'intera filiera turistica territoriale.* Il Programma aveva dimostrato una ridotta capacità di concepire ed attuare una strategia di sviluppo integrata e sostenibile imperniata su un tema caratteristico dell'identità del territorio, coinvolgendo tutte le risorse attive nel processo di valorizzazione di tale tema;
- *Governance degli interventi.* Si è saputo incidere poco sul piano dell'integrazione in termini di governance. Dai casi elencati in precedenza si evince che per mettere d'accordo tutti i soggetti di un'area e raggiungere un livello di maturazione tale da organizzare sul piano giuridico i sistemi, è stato molto difficile e per molti è stato impossibile. I motivi tradizionali sono il campanilismo delle città, la carenza di

¹³¹ Si veda a pag. 27. Studiare Sviluppo (2015c), *Servizio di valutazione tematica dell'Asse I del programma operativo interregionale "attrattori culturali e naturali"*, MiBACT, Roma.

competenze, la mentalità. Anche se la gestione in comune risulterebbe conveniente, non sempre è possibile raggiungere un compromesso accettabile per tutti i potenziali partecipanti alla rete;

- *Gestione degli attrattori.* Ancora più difficile riuscire a trovare accordi per mettere a punto modalità gestionali unitarie o coordinate o per attivare sistemi di gestione integrata dei beni culturali. In questo caso il livello di collaborazione e cooperazione interistituzionale deve essere più ampio e dunque più difficile.

Queste difficoltà si riscontrano sempre: non riguarda solo il POIn 2007-2013, ma anche il QCS 2000-2006. Anche quando era stata richiesta l'approvazione di un documento giuridicamente vincolante denominato "Piano di gestione", obbligatorio per i beneficiari delle risorse – i Comuni-, il risultato è stato altamente deludente.

Ma se le aggregazioni in una rete sono difficili da realizzare, se organizzare una rete attorno ad un grande attrattore non sempre è possibile per gli stessi motivi, come immaginare di costruire i *network* laddove i principali attori sono particolarmente *riluttanti*?

Nella letteratura applicata ai sistemi e sulle reti c'è forse un aspetto non sufficientemente messo in evidenza che forse merita maggiore attenzione. Non è un caso che laddove i sistemi cercano di trovare una maggiore integrazione, allargando ad esempio i servizi in comune, ma mantenendo una forte autonomia gestionale, l'area di lavoro ove trovare il massimo consenso attorno a soluzioni stabili e condivise è quella della *biglietteria unica*, sia nella forma di abbonamenti, sia in quella della card turistica. L'Artec card campana e l'Abbonamento musei di Torino costituiscono un'aggregazione di servizi che crescono nel tempo in modo indipendente dalla gestione dei nodi della rete (i musei). I comuni, lo Stato, le province, i privati, ne sono oggi del tutto condizionati. Il punto di fondo è che con la "rivoluzione digitale" in corso, con lo spostamento della gestione dei servizi museali sul Web, la biglietteria elettronica non rappresenta più solo un sistema migliore e più rapido di acquisto di biglietti e di alcuni servizi alla visita. Non è neanche solo un sistema che integra la visita con il mezzo di trasporto (come nel caso dell'arte card). Si assiste ad una ulteriore evoluzione che va verso una crescente "personalizzazione" del servizio turistico, adattandosi alle più vaste esigenze del visitatore. Le APP, ad esempio, costituiscono a loro volta uno strumento collegato ai sistemi di vendita e forniscono informazioni ai produttori sull'uso dei servizi culturali da parte dei visitatori (*big data*). In teoria si potrebbe finalmente incrociare l'offerta museale con quella di altri settori dell'industria culturale come l'editoria, l'audiovisivo, la musica, l'informazione. Non solo, ma come sta succedendo nei portali dei mezzi di trasporto - che ormai "vendono di tutto" -, è possibile pensare a qualcosa di analogo anche in campo museale, sempre che si raggiunga una scala economica sufficiente. Sul piano digitale, le biglietterie evolvono verso un flusso di servizi che possono riguardare il museo, ma anche il territorio in cui insiste il contenitore (o una rete di contenitori). Non è un caso se le ultime versioni di bando per i servizi di accoglienza della CONSIP per conto del MiBAC siano ormai tutte focalizzate sul sistema di vendita dei biglietti e non più, come in precedenza, sull'editoria, sul bookshop, sulle visite guidate, persino sul ristorante. Si tratta di un'evoluzione che potrebbe presentare qualche pericolo, ma la convergenza digitale è tale che sarà difficile per i Comuni, i privati e gli altri responsabili pubblici del patrimonio trattare il proprio patrimonio museale in modo autonomo, senza fare i conti con questi sistemi.

Dunque si può costituire una rete gradualmente nel tempo, attraendo anche i grandi attrattori, allo scopo di raggiungere significative economie di scala e di organizzazione evitando di entrare nella gestione diretta dei siti. Anche se tali forme di integrazione non assicurano ai musei del territorio una forma immediatamente "sistemica", appare sempre più evidente che l'emergere di queste reti consentirebbe forse uno sviluppo endogeno più rapido delle stesse.

Conclusioni

I principali risultati della review rivolti al meccanismo n.2 sono i seguenti:

- i. Sia la letteratura accademica sia quella empirica mostrano quanto sia importante l'integrazione territoriale dei beni e le attività culturali attraverso la creazione e la messa a punto di sistemi gestionali. Ciò è vero nonostante che le esperienze di gestione di rete o di sistema territoriale integrato siano esigue e che la fondazione di molte reti e di *cluster* risalga a molti anni fa. Per contro, anche se poche ed antiche, queste esperienze di gestione sono resilienti e funzionanti;
- ii. In considerazione delle caratteristiche del patrimonio culturale italiano, e di quello museale in particolare, una maggiore integrazione gestionale dei beni a livello locale consente di raggiungere maggiori economie di scala e di scopo e maggiore quantità e qualità dei servizi culturali. Anche se il bilancio di esercizio del sistema museale rimanesse comunque in deficit, migliorerebbe comunque la sostenibilità rispetto alla situazione "senza integrazione".
- iii. Come obiettivo più ravvicinato e realistico, se l'integrazione gestionale dei servizi museali è ancora distante, la messa in comune di alcune attività o servizi, senza mettere a repentaglio l'identità dei singoli musei, potrebbe rappresentare un miglioramento molto utile e non è un caso se in alcune Regioni si lavora già in questa stessa direzione (abbonamento museale, card museale, biglietteria integrata, ecc.);
- iv. La scelta del PON di focalizzarsi sull'attrattore, specie se grande o principale, è di per sé ragionevole ma non è condizione e/o sufficiente per lo sviluppo economico d'area. Non tutte le reti e sistemi di gestione hanno al centro un attrattore e in generale quando un attrattore è presente nel sistema l'integrazione produce risultati migliori. Molti problemi nascono, invece, dall'esclusione di un grande attrattore dalla rete di musei in cui insiste, come ben illustrato dal caso di Torino, di Roma, ecc.;
- v. Se si eccettuano le esperienze di Fondazione CARIPLO e della Regione Marche non risulta se non raramente l'instaurazione di un dialogo permanente ed efficace tra i soggetti gestori delle reti/sistemi ed i cittadini. Modeste anche le relazioni funzionali tra i soggetti gestori delle reti/sistemi e la filiera delle imprese private, vuoi ricadenti nel perimetro del settore turistico, vuoi in un'accezione di settore culturale e creativo più ampia. Anche laddove i sistemi museali siano una realtà, nonostante il lungo periodo di vita di queste aggregazioni, sorprende che tali interrelazioni con i residenti o le imprese rimangano sepolte o poco evidenti.

I suggerimenti per gli studi da effettuare in un prossimo futuro sono i seguenti:

- i. Vi sarebbe l'esigenza di fare un grande lavoro di approfondimento sulle norme e sugli strumenti di carattere giuridico ed amministrativo che possano aiutare i responsabili del patrimonio a elaborare accordi efficaci;
- ii. Vi sarebbe l'esigenza di effettuare studi più sistematici ed approfonditi sulle soglie di convenienza economica e finanziaria dei sistemi e delle reti gestionali;
- iii. Vi sarebbe, infine, un ambito di studio ed approfondimento con riguardo alle tecniche di coinvolgimento da parte dei musei delle imprese della filiera del turismo e di quelle collegabili alle imprese culturali e creative. Esistono molte pratiche in proposito, il cui risultato però è spesso transitorio. Bisognerebbe comprendere meglio l'interesse potenziale alla partecipazione da parte dei soggetti e soprattutto individuare i termini dello scambio che si è disponibili a trattare (sotto i profili economici, culturali, sociali, ecc.).

I suggerimenti per la policy sono i seguenti:

- i. Nel PON è debole una politica per l'area di attrazione. Il rafforzamento del solo attrattore principale non è condizione necessaria e/o sufficiente per innescare una gestione coordinata di area. Anche nel passato questa situazione era nota, ma la si è comunque lasciato alla volontà dei beneficiari delle risorse trovare le opportune modalità di collaborazione con i responsabili degli altri beni e con le imprese del territorio. Su questo punto è necessario individuare strumenti in grado di generare una reale integrazione gestionale;
- ii. Nel PON attuale non si propone una specifica tipologia di azione per favorire l'integrazione tra l'attrattore e gli altri soggetti presenti nelle aree di attrazione. A questo riguardo potrebbe essere utile riflettere sull'azione 6c.1.b - Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate, opportunatamente re-ingegnerizzata. Oggetto dell'intervento potrebbe essere quello di sostenere la messa in comune singoli servizi come le biglietterie elettroniche, l'abbonamento museale per i residenti, le *card* turistiche;
- iii. Nel PON il rapporto tra Stato e Regione è lasciato alla firma di alcuni accordi, gli AOA, rivolti soprattutto a demarcare il terreno dei regimi d'aiuto alle imprese. Nulla è previsto invece sulle aree di attrazione e sulle relazioni tra l'attrattore principale e le altre emergenze culturali collegabili. Qui vi è un ruolo ed una competenza regionale che potremmo definire "costituzionale" perché relativa alla valorizzazione. Una migliore responsabilizzazione delle Regioni rispetto alla creazione ed al sostegno delle aree di attrazione, potrebbe migliorare la performance e la probabilità di successo del PON.

7. Meccanismo di funzionamento n.3 – La governance territoriale

Premessa

Sulla governance territoriale molto è stato scritto. In questa parte della review la governance è studiata nelle sue tre varianti “territoriali” che in genere ci si trova ad operare:

- i. La *governance verticale*, che include a livello locale il rapporto con lo Stato centrale (le Soprintendenze) e la Regione;
- ii. La *governance orizzontale* comprendente i responsabili dei beni culturali posti in rete con l'attrattore, in genere intrattenuta tra enti pubblici e più raramente con enti privati non profit (tra cui la diocesi, a volte);
- iii. La *governance orizzontale* con i soggetti economici interni all'area di attrazione appartenenti alla filiera turistica e/o a quella culturale e creativa.

Il tema della governance territoriale (e prevalentemente interistituzionale), dove il patrimonio è in larga parte in mano pubblica, ha forse rappresentato la principale condizione di successo o di insuccesso delle politiche di valorizzazione dei beni e delle attività culturali a livello locale¹³². Al mancato funzionamento della governance territoriale si lega anche il suo più immediato corollario: la mancata modernizzazione dei soggetti gestori¹³³.

Lo scopo di questa parte della rassegna è quello di rappresentare l'evidenza empirica in base all'esperienza reale e concreta: come nasce la governance interistituzionale, quali siano i fini, quali sono le gerarchie (se esistenti) tra gli enti e le forme di (leale) collaborazione; quali aspetti giuridici ed economici sono stati affrontati e risolti per dare stabilità alle funzioni di dialogo tra i partner, quali siano gli elementi essenziali e funzionali del dialogo (risorse culturali, regole di comportamento, risorse umane e finanziarie), e così via.

Alcuni aspetti teorici

Storicamente, la questione della governance è emersa quando si è compreso che la gran parte dei 4.889 musei, aree archeologiche e monumenti italiani¹³⁴ non avrebbe mai avuto quella dimensione minima efficiente per poter garantire un minimo livello di salvaguardia e di fruizione pubblica delle opere. È stato naturale considerare la possibilità di trovare modalità

¹³² Donato F. (2013), *La crisi sprecata*, Aracne editrice, Roma; Leon A. F. (2012), “La lenta modernizzazione dei beni culturali: cause e conseguenze”, *Economia della Cultura*, Numero speciale, il Mulino, Bologna.

¹³³ Ci si riferisce qui soprattutto al testo più citato di Zan L. (2007), *Economia dei musei e retorica del management*, Electa, Milano.

¹³⁴ I dati sulla numerosità musei, delle aree archeologiche e dei monumenti in Italia derivano dall'indagine ISTAT pubblicata nel 2019. Si veda in proposito il link; https://www.istat.it/it/files/2019/01/Report-Musei_2017_con_loghi.pdf.

di collaborazione interistituzionale a livello territoriale locale che potessero alleviare, almeno in parte, gli impegni richiesti per la custodia e l'uso del patrimonio culturale, compiti sanciti da precise e non controverse interpretazione dell'art.9 della Costituzione¹³⁵. Che fosse in mano allo Stato o agli enti locali, lo stock patrimoniale superava di gran lunga le disponibilità economiche pubbliche sia quelle per gli investimenti di conservazione e salvaguardia dei beni, sia quelle per la loro gestione corrente. Se la difficoltà era ben nota, non si può dire che lo Stato e gli enti locali abbiano sempre cercato e trovato le soluzioni più percorribili. Soprattutto, la governance è caduta quando la soluzione avrebbe potuto comportare la perdita, da parte delle amministrazioni pubbliche responsabili, del controllo delle risorse culturali, di competenze amministrative affidate loro dalla Costituzione, di risorse finanziarie, di impatto delle politiche sul territorio in termini di occupazione e reddito.

Negli anni '80 il tema della gestione integrata era emerso con i Progetti del FIO per i quali era stato necessario presupporre l'attuazione per alcuni di essi, al fine di configurare un grande progetto di valorizzazione culturale di territorio. Si proponeva una gestione coordinata e/o integrata dei cosiddetti "itinerari"¹³⁶ o "circuiti" museali e teatrali, una scelta che sembrava potenzialmente vincente ma che avrebbe potuto dare frutti solo all'interno di una diversa ripartizione dei compiti gestionali tra Stato, Regioni, enti locali e privati in un periodo dove la collaborazione era scarsa, soprattutto a livello istituzionale¹³⁷. Bisogna aspettare sino all'approvazione delle cosiddette Leggi Bassanini perché il quadro giuridico ed istituzionale (D.lgs.112/1998) cambiasse radicalmente, e che costringesse Stato, Regioni ed enti locali a riflettere sulle potenziali forme di collaborazione "coordinate e continuative".

La questione della governance territoriale assume particolare interesse in due particolari circostanze "materiali":

- Quando il museo (o il teatro) avrebbe dovuto darsi un nuovo modello gestionale - non importa se pubblico, privato o nonprofit - per il quale sarebbe stato necessario trovare un accordo tra più soggetti a vario titolo coinvolti;
- Quando un insieme di musei (o teatri) di un territorio appartenenti o meno a settori tematici omogenei, avrebbe dovuto trovare forme di collaborazione continuativa negli ambiti di tutela e di valorizzazione.

le esperienze di governance, tenendo conto della storia politica ed amministrativa italiana, possono essere classificate in base a tre tipologie corrispondenti alla natura dei promotori della governance:

¹³⁵ Montella M. (2003), *op. cit.*

¹³⁶ Prima ancora del FIO, quello degli itinerari era già stato tema di politiche locali di sviluppo nel Mezzogiorno già all'epoca della Cassa del Mezzogiorno. Si veda in proposito la Deliberazione CIPE n. 99 del 22 dicembre 1982, "Approvazione del programma stralcio progetto per gli itinerari turistico culturali nel mezzogiorno". I finanziamenti verso gli itinerari compresi nel programma CIPE hanno avuto esiti del tutto fallimentari. È però sorprendente come certi temi riemergano continuamente nel tempo: l'itinerario dell'Appia Antica (tratto tra Roma e Benevento), dei Castelli federiciani (tra la Puglia e la Basilicata), degli habitat rupestri (tratto tra Altamura e Matera), della Transumanza (tra l'Abruzzo e il Molise), del Barocco (sia quello leccese, sia quello campano). Oggi il tema degli itinerari è riemerso potentemente con la promozione della cosiddetta "via Francigena". Con il progetto "I cammini d'Italia", il MiBAC ha messo a punto *"un contenitore di percorsi e itinerari pensato come una rete di mobilità slow che al momento contiene oltre 40 cammini: ci sono quelli dedicati ai santi, come i cammini francescani, laureatani e benedettini, quelli dedicati ai briganti come il sentiero che attraversa l'Aspromonte, il cammino di Dante che attraversa i luoghi dove Dante visse in esilio e scrisse la Divina Commedia, il sentiero della Pace che ripercorre luoghi e memorie della Prima Guerra Mondiale, e ancora la Via Appia, la Via Francigena, la Via degli Dei, il cammino di San Vicinio, la Via degli Abati, il sentiero Liguria, la Via Romea Germanica, il Sentiero del Dürer e tanti altri"*. Dal sito del MiBAC: <http://www.beniculturali.it>.

¹³⁷ Si veda il lavoro pionieristico di Leon P. (1985) *op. cit.*

1. Quelle *top-down* stimulate dalle Regioni¹³⁸, in particolare quelle che hanno approvato una legislazione favorevole alla collaborazione ed all'integrazione territoriale e governato in tal senso per un lungo periodo come in Toscana, Lombardia, Emilia Romagna, Umbria¹³⁹ e Marche;
2. Quelle che nascono dal basso ("*bottom-up*"), dove invece il progetto di valorizzazione è locale e stimolato non tanto (o più raramente) dalla costruzione di network complessi e sistemi di gestione multi-soggettivi o più semplicemente per "fare rete", quanto per rivitalizzare e modernizzare l'uso della risorsa culturale, ed è il caso delle istituzioni nate nelle grandi e nelle medie città come Palazzo Ducale a Genova, l'Auditorium Musica per Roma, il MART a Rovereto, la Reggia di Venaria Reale a Torino, il Madre a Napoli;
3. Quelle generate dallo Stato centrale, anche se non sempre con omogeneità e costanza a partire dagli anni '80. In questo lungo lasso di tempo il MiBAC ha sperimentato sia alcune forme di concessione dei beni (attraverso accordi singoli, attraverso il federalismo demaniale, ecc.), sia la costituzione di nuovi soggetti gestori come le fondazioni (è il caso delle Fondazioni del Museo Egizio, di Aquileia, e più in generale quella delle fondazioni liriche). La modernizzazione era anche volta a trovare una maggiore intensificazione dell'apporto finanziario alla gestione dei beni concessi da parte degli enti locali e dei privati.

Le tre situazioni hanno avuto esiti positivi o negativi anche in base alle capacità dell'ente "capofila", del livello e delle reali competenze del personale coinvolto nella gestione dei beni culturali, delle risorse finanziarie disponibili, della collaborazione interistituzionale effettiva. Secondo Donato (2013), il modello vincente sarebbe quello che *"promuove la coesione istituzionale, la condivisione delle politiche culturali, il rispetto reciproco tra istanze di conservazione e quelle di valorizzazione, l'unitarietà delle politiche di comunicazione, lo sviluppo dell'imprenditorialità e dell'occupazione giovanile"*. Donato aggiunge che la governance non deve confondere le politiche con la gestione, favorire la partecipazione dei cittadini, evitare i conflitti, contrasti l'autoreferenzialità e la non trasparenza. Si tratterebbe di un modello appunto, molto lontano dalla realtà". In realtà, anche Donato riconosce che in Italia sono presenti alcuni casi specifici di indubbio interesse.¹⁴⁰ Alcuni di questi casi sono proposti nel paragrafo che segue.

L'evidenza empirica

La valutazione del POIn considera la governance degli interventi e della gestione degli attrattori *"una delle principali debolezze della fase iniziale del POIn 2007-2013"*¹⁴¹. In considerazione della scarsa aderenza al principio di "integrazione" degli interventi, nella valutazione si dice che il Programma *"ha saputo incidere poco sul piano dell'integrazione"*

¹³⁸ I giuristi eccepiscono sulla "verticalità" dei rapporti di governance tra Regione ed Enti locali perché sotto il profilo costituzionale sono organi dello Stato posti sullo stesso piano. Qui invece si mette in luce il fatto che il ruolo dell'ente Regione nella sostanza non alla pari con gli enti locali non solo perché regola attraverso leggi la valorizzazione del settore culturale, ma anche perché finanzia gli enti locali per sostenerne gli investimenti e le attività.

¹³⁹ Tra gli altri si veda Iunti A. (2005), "Il nuovo sistema museale umbro nella legge regionale 22 dicembre 2003, n. 24", *AEDON*, Num.1, Il Mulino, Bologna.

¹⁴⁰ Donato (2013, *op. cit.* Si veda anche Golinelli G. M. (2008), *La valorizzazione del patrimonio culturale: verso la definizione di un modello di governance*, Giuffrè, Milano.

¹⁴¹ Si veda pagg. 27-28 di Studiare Sviluppo (2015c), *op. cit.*

gestionale, sia in termini di governance degli interventi, sia di gestione degli attrattori oggetto di intervento in ottica integrata e sistemica". Oltre alla dichiarazione di questa evidenza, lo studio non va molto più a fondo e non analizza i motivi di un risultato evidentemente così scarso.¹⁴²

I casi più interessanti di governance inter-istituzionale e territoriale nascono in quelle Regioni che hanno fatto della rete una finalità pubblica ed una priorità di governo. In Regioni come Toscana, Lombardia, Emilia Romagna, Umbria e Marche, e più recentemente la Puglia, il Friuli e il Lazio, si è cercato di stimolare la collaborazione e l'aggregazione regolando e finanziando il coordinamento delle organizzazioni museali, affidandosi spesso alle Provincie¹⁴³ (ma non solo).

Trattando *in primis* la governance verticale, è evidente che esistono tante "storie" quante sono le Regioni italiane. Per necessità di sintesi, la governance verticale è trattata attraverso due esperienze significative: quella pre-Codice e pre-Titolo V della Regione dell'Umbria¹⁴⁴ e quella post-Codice e post-Titolo V della Regione Puglia¹⁴⁵.

La Regione Umbria ha innescato i processi di aggregazione museale in tutta la Regione senza coinvolgere le province, come invece è stato il caso di esperienze regionali nate prima, come quella dell'Emilia Romagna e della Toscana. *"Il sistema si presenta come un insieme di soggetti autonomi, che vengono coordinati da un unico attore istituzionale, la Regione, che garantisce l'unicità dell'organizzazione museale. Ciascun museo mantiene la propria autonomia, potendo sviluppare le attività ed i servizi che ritiene più opportuni, ma tutti sono tenuti a perseguire i livelli funzionali minimi previsti dalla Regione. Il sistema umbro, quindi, nasce come un tentativo di efficientamento gestionale di un insieme di piccoli istituti polverizzati sul territorio, con l'obiettivo di elevare la qualità dell'offerta culturale, anche nelle sedi più periferiche."*¹⁴⁶

L'interesse per questa esperienza, oltre che essere pionieristica, riguarda sia gli strumenti della governance per dare continuità agli assetti giuridici ed istituzionali (che nascono da strumenti pattizi "flessibili" come le convenzioni e gli accordi di programma, regolarmente prorogati o rinnovati nel tempo), sia per la ripartizione funzionale dei servizi di rete, una parte delle quali in mano alla Regione (come l'editoria, la catalogazione, l'immagine coordinata e l'attività di formazione del personale addetto alla gestione dei servizi museali). La Regione ha avuto successo anche per avere dato una spinta alla creazione di soggetti gestori privati locali, tra i quali una cooperativa che attualmente è *player* nazionale¹⁴⁷. Il regime in concessione dei musei

¹⁴² In altro studio di valutazione si certificano i serissimi problemi di governance "interna" del POIn, dove il processo decisionale del programma era stato ostacolato da processi amministrativi lunghissimi e inconcludenti. Proprio a causa del dialogo difficile tra Stato e Regioni, il POIn, verrà interamente rimodulato nel 2012 e commissariato di fatto dalla Presidenza del Consiglio con l'attribuzione delle funzioni di autorità di gestione alla "Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo nei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, lo sviluppo dei traffici containerizzati nel porto di Taranto e lo svolgimento delle funzioni di Autorità di Gestione del POIn. Si veda Studiare Sviluppo (2015a), *"Rapporto finale di valutazione Ambito strategico-operativo"*, Report finale, Roma.

¹⁴³ Ad oggi, con la riforma delle Province, si assiste ad un "congelamento" delle funzioni regionali delegate. Si tratta di un problema molto serio che non ha ancora portato le Regioni, lo Stato e i Comuni a cercare soluzioni adeguate ed efficaci. In Puglia, ad esempio, la Regione ha addirittura assorbito i musei provinciali, tra i quali alcuni assai ragguardevoli per dimensioni come il Museo Sigismondo Castromediano di Lecce.

¹⁴⁴ Montella M. (2003), *Musei e beni culturali. Verso un modello di governance*, Electa Milano.

¹⁴⁵ Palumbo F. (2015), "Le politiche culturali per lo sviluppo locale. Obiettivi, strumenti, risultati, *Economia della Cultura*, Vol. XXV, v. 3-4, Il Mulino, Bologna.

¹⁴⁶ Orlandi (2016), "Caratteri del sistema culturale", in AURapporti (2016), *L'Umbria tra Toscana e Marche, Rapporto economico e sociale 2016-2017*, Agenzia Umbria Ricerche, Perugia. Rapporto reperibile in: https://www.aur-umbria.it/public/images/res_2017_interno.pdf.

¹⁴⁷ La cooperativa Sistema Museo. Si veda MiBAC (2003), *op. cit.*

pubblici umbri, tutti molto piccoli e dispersi sul territorio, ha permesso a queste amministrazioni di sostenere la fruizione turistica verso il territorio umbro motivato dal paesaggio, dalla *forma urbis*, dall'enogastronomia e soprattutto dall'attrazione degli eventi festivalieri (Umbria Jazz, Spoleto Festival), facendo dei monumenti una struttura territoriale di supporto alla visita del turista. In questo modo si è dato vita ad un sistema pubblico-privato con più elevate economie di scala. I Comuni, da parte loro, in un contesto regolato a livello regionale selezionano il soggetto concessionario in base a procedure di evidenza pubblica. Ne è emerso uno spazio di mercato per servizi gestionali per la cultura abbastanza contendibile. Il sistema museale umbro, a distanza di 34 anni è vitale, nonostante la crisi finanziaria del settore pubblico. Il successo del modello umbro è palese, anche se non si dispone di studi e ricerche di valutazione rigorosi per poterlo affermare con certezza. Si tratta dell'unico sistema museale regionale in Italia veramente consolidato, anche se è possibile intravedere alcune criticità di cui tenere conto:

- 1) Storicamente, il sistema museale regionale è stato creato e consolidato senza la partecipazione dello Stato. Il distacco nel tempo si è affievolito e vi sono segnali positivi ed episodi di concreta collaborazione emersi negli ultimi anni. Ad esempio, nel 2016 il Comune di Spoleto e il MiBAC hanno bandito un unico servizio di accoglienza in concessione per la Rocca e per i musei civici¹⁴⁸. È evidente, tuttavia, che il sistema museale regionale avrebbe tratto ben altra linfa e consistenza se avesse "incluso" i musei statali;
- 2) la dotazione dei servizi di valorizzazione dei musei locali, al di là di quelli di tipo "Ronchey" e non dappertutto; è minima, se non elementare. Sono scarse le iniziative temporanee e la Regione finanzia solo occasionalmente grandi mostre itineranti e multilocalizzate. Anche la promozione in Italia ed all'estero è minima e parcellizzata, un campo lasciato nelle mani degli operatori dello spettacolo dal vivo con il risultato di non avere stimolato una reale percezione pubblica diffusa (locale e turistica) del sistema museale come tale¹⁴⁹;
- 3) Alcuni considerano il Sistema Museale della Regione dell'Umbria troppo rigido e regione-centrico, con poco spazio a favore di strumenti patti per una più larga collaborazione pubblica e privata¹⁵⁰. Forse è vero. Tuttavia, altri pensano al contrario che proprio il ruolo forte giocato dalla Regione abbia contribuito positivamente alla sua resilienza, anche rispetto agli esiti meno vistosi di altri sistemi culturali come quelli delle Marche e della Toscana.¹⁵¹

Più recentemente, una seconda importante esperienza è quella della Regione Puglia, dove si è dato avvio ai "sistemi ambientali e culturali" (o SAC¹⁵²). La Regione ha giocato un ruolo primario in un territorio che non aveva mai brillato prima degli anni 2000 per la costituzione di nuovi soggetti gestori di istituzioni museali o di reti di musei che aggregassero contenitori

¹⁴⁸ Determina dirigenziale n.877 del 18.10.2016, Comune di Spoleto, Procedura aperta per l'affidamento, in concessione, della gestione integrata dei servizi aggiuntivi e strumentali dei musei civici comunali e della rocca albornoziana-museo nazionale del ducato di Spoleto (art. 33 c. 1 d.lgs. 50/2016), approvazione esito reperibile in <http://www.comunespoleto.gov.it/wp-content/uploads/2016/09/Determina-Approvazione-Esito-gara-1-musei.pdf>.

¹⁴⁹ MiBAC (2003), *op. cit.*

¹⁵⁰ Iunti A. (2005), *op. cit.*

¹⁵¹ Orlandi (2016), *op. cit.*

¹⁵² I SAC sono definiti come "aggregazioni di risorse ambientali e culturali del territorio, adeguatamente organizzate, messe in rete e gestite in ragione della capacità di promuovere percorsi di valorizzazione, sviluppo e cooperazione interistituzionale". Si veda Colaizzo R. (2015), "Risorse del territorio e sviluppo locale", in *Economia della Cultura*, Vol. XXV, n.1-2, Il Mulino, Bologna.

espositivi ed altre emergenze culturali¹⁵³. Uno dei principi fondamentali della L.R. n. 17/2013 è quello della *“programmazione, da interpretarsi come attività condivisa, nelle sue articolazioni di programmazione triennale e annuale, che riceve dalla legge una sistematizzazione normativa organica”*. La legge è anche frutto di un metodo fondato sulla più ampia partecipazione e coinvolgimento da parte delle istituzioni e soprattutto dei cittadini. La legge infine si fonda sull'idea del *“bene culturale quale patrimonio legato al contesto, l'integrazione definita in termini di sinergie e complementarità fra i beni culturali e di questi con i beni naturalistici e con il sistema produttivo, in un'ottica che li considera, da un lato, come servizi ai cittadini per conseguire obiettivi di coesione e inclusione sociale e, dall'altro, come infrastrutture per promuovere lo sviluppo”*¹⁵⁴.

L'esperimento pugliese rispetto a quello umbro, presenta differenze importanti. La prima è che i SAC (17 in tutto) nascono dal basso, dalla volontà e dall'interazione tra le amministrazioni pubbliche del territorio, delle organizzazioni intermedie, dai cittadini attraverso sistemi di ascolto e partecipazione molto strutturati. La seconda è che la governance ha avuto un ruolo centrale, concepita a partire sia dall'analisi dei fallimenti dei Piani Integrati Territoriali (PIT) del periodo di programmazione dei fondi europei 2000-2006, sia dai successi (almeno per alcuni) dei programmi LEADER in campo agricolo. Il rafforzamento della governance, in un luogo dove il dialogo tra enti locali non è molto frequente, è stato assicurato per mezzo di tre principi: una governance non transitoria (e cioè non legata alla tempistica dei soli investimenti pubblici), indirizzata al miglioramento continuo delle azioni di tutela e di valorizzazione; un programma di gestione, approvato dalla Regione, nel quale è presente un modello gestionale in un contesto temporale di lungo termine; una struttura operativa basata sul *“Tavolo Tecnico”*, in qualità di organismo di coordinamento di tutti i soggetti coinvolti: istituzioni, soggetti gestori, agenzie pubbliche¹⁵⁵. Il tavolo è un elemento centrale della strategia. È un luogo di aggregazione e di coordinamento delle competenze; è basato sul lavoro operativo e non sul dibattito partenariale; lavora in una prospettiva di gestione durevole ed il suo funzionamento è inteso come permanente. Vi siedono le stesse istituzioni locali, i gestori dei beni oggetto di valorizzazione, i gestori dei servizi di valorizzazione affidati dai SAC, agenzie locali, università, associazioni, società fornitrici di servizi territoriali. I Sistemi Ambientali e Culturali hanno consentito la mobilitazione di un partenariato ampio e composito: oltre 1.000 soggetti hanno aderito alle compagini territoriali dei Sistemi fra enti locali e loro associazioni, Parchi e riserve naturali, Gruppi di Azione Locale, Agenzie, Università, Sovrintendenze, Camere di Commercio, associazioni culturali, organismi senza scopo di lucro, ecc.

Ciò che qualifica l'esperienza pugliese, e la differenza da quella umbra, è l'esercizio di *governance orizzontale territoriale*, il rapporto fra le istituzioni pubbliche e gli operatori privati nelle aree di attrazione. Tutte le operazioni dei SAC sarebbero destinate ad accrescere l'offerta di servizi per la valorizzazione, l'accessibilità, la fruizione sostenibile dei beni e la promozione di una nuova offerta di servizi implicherebbe la mobilitazione di produttori specializzati – non necessariamente imprese strutturate ma organizzazioni capaci di mettere intelligenza, competenza e proattività nel processo¹⁵⁶.

Il successo o l'insuccesso dei SAC è ancora materia di discussione¹⁵⁷. Le esperienze tecnicamente sono ancora in corso, ed i risultati sono disomogenei territorialmente. In Puglia è

¹⁵³ Si veda a questo proposito il lavoro di valutazione sul POR Puglia 2000-2006 di Pierluigi Montalbano, Regione Puglia (2012).

¹⁵⁴ Si veda pag. 368 in Pellegrini S. (2015), *“Le innovazioni nella legislazione regionale per la cultura”*, in *Economia della Cultura*, Vol. XXV, n.1-2, Il Mulino, Bologna.

¹⁵⁵ Colaizzo R. (2015), *op. cit.*

¹⁵⁶ Le considerazioni di Colaizzo R. (2015)

¹⁵⁷ La Regione Puglia non ha apportato modifiche alle leggi di settore e dunque l'assetto museale rimane ancora basato sui SAC. Tuttavia, nell'ambito del processo partecipativo da parte del MiBAC per la costituzione del *“Sistema Museale Nazionale”*, anche alla luce dell'assorbimento dei musei provinciali sta ripensando agli

stata fatta una “scommessa”: che sarebbe stato possibile sostenere i servizi museali e culturali di area attraverso l'autofinanziamento, dopo un breve periodo di sostegno finanziario per la fase di *start up* (cultura, servizi) da parte della Regione e, nel caso in cui i redditi generati dall'attività non fossero stati sufficienti, sarebbe stato necessario contribuire con risorse pubbliche esclusivamente locali. Date queste circostanze, scrive Colaizzo, le politiche di sviluppo pugliese richiedono che *“lo sviluppo locale non fosse più basato “sul funzionamento del singolo servizio o sulla valorizzazione del singolo bene, ma sulla crescita complessiva del sistema di fruizione territoriale”*. Che ciò sia possibile in presenza di totale autofinanziamento dei servizi culturali è ambizioso e contrario alla maggior parte delle esperienze di valorizzazione dei musei, anche in forma di rete (si veda il meccanismo n.4). In sintesi, il successo del modello pugliese secondo Colaizzo dipenderebbe da:

- La crescita ed il consolidamento del “capitale istituzionale”;
- La capacità amministrativa per il coordinamento e la programmazione dell'ente pubblico capofila;
- La capacità dei soggetti gestori dei beni culturali e quelli della filiera turistica di stare sul mercato.

Secondo Colaizzo infine, bisognerebbe *“spostare progressivamente il baricentro del processo di proposta e attuazione delle politiche di valorizzazione: dalle amministrazioni locali (pur rimanendo saldamente fermo il loro presidio istituzionale e strategico) alle organizzazioni territoriali (di piccola imprenditorialità, di associazionismo, di promozione ed animazione culturale, di competenza tecnica o altre risorse in qualunque forma espresse dalla comunità) presenti, generate o attratte localmente”*. Un'applicazione del concetto dei “beni comuni”, un modello molto distante da quello *top down* di matrice umbra.

Nonostante le considerazioni di Colaizzo, il rischio che corre la Regione è quello di avere successo solo in alcune aree. Poiché la Regione non dovrebbe accontentarsi di un successo parziale ne deriverebbe che qualcosa non funziona nel principio aggregativo delle aree che sono nate sotto il principio generale della libera volontà delle parti e della omogeneità territoriale: insomma, quello che sembrava proprio il punto di forza dell'esperienza pugliese. Ma senza avere tenuto conto delle soglie economiche di sostenibilità, soglie per le quali il rinvio ad un potenziale cofinanziamento pubblico non risolve il dilemma, può comportare dinamicamente o il fallimento dell'iniziativa, o una revisione (verso l'allargamento) delle aree SAC, delle loro aggregazioni istituzionali, o in alternativa dell'ampliamento delle risorse pubbliche minime necessarie. In definitiva, la governance pugliese ha costituito un successo grande ed inatteso, ma rischia comunque di essere insufficiente per dare vita a sistemi culturali locali stabili.

Trattando la *governance orizzontale*, il secondo tema, è necessario scendere ad un livello più micro-economico, di singole esperienze significative che diano il senso delle problematiche esistenti o delle opportunità. Anche in questo caso, molte esperienze sono *ante* Codice ed *ante* Titolo V. Allora le legislazioni nazionali o regionali riguardanti l'integrazione funzionale e gestionale dei musei e delle altre emergenze culturali erano quasi assenti, ma ciò non aveva scoraggiato tentativi in tal senso e si era assistito a vari processi di governance interistituzionale e territoriale volti a dar vita a reti o nuovi soggetti gestori.

I casi di governance orizzontale più antichi hanno avuto natura esclusivamente interistituzionale, come quando nel Lazio negli anni '90 a Montalto di Castro è stata creata la società mista pubblica-privata Mastarna S.p.A. per la gestione dell'area archeologica di Vulci,

ambiti territoriali regionali, pur mantenendo il principio generale di una ricerca ad una alla maggiore integrazione funzionale dei musei locali. Nell'ambito dei bandi dei Fondi Europei.

oggi non più esistente e sostituita da una fondazione di partecipazione in mano al Comune¹⁵⁸. Allora gli accordi tra Regione Lazio, MiBAC, Soprintendenza all'Etruria meridionale, Comune di Montalto di Castro e di Canino sono stati elaborati e firmati in assenza di riferimenti normativi e di prassi nazionali e regionali e solo una forte volontà politica ha consentito il raggiungimento di un accordo che, con alterne vicende e difficoltà, è comunque sopravvissuto sino ad oggi. Nello stesso periodo è stata avviata l'esperienza della Rocca di Spoleto, di proprietà demaniale del MiBAC, che in base ad un accordo tra Stato e Regione, ha governato la condivisione degli spazi della Rocca, sino ad oggi. La terza esperienza antica è quella della Parchi Val di Cornia, caso di studio molto frequentato in letteratura¹⁵⁹, nata dall'interazione dei Comuni partecipanti al Comprensorio intercomunale di Piombino agli inizi degli anni '90. L'idea prende vita durante la messa a punto del Piano Regolatore intercomunale ed aveva come obiettivo quello di dare lavoro ai cassaintegrati delle acciaierie del territorio piombinese. Gli enti locali, allora erano una decina¹⁶⁰, avrebbero messo in comune il loro patrimonio culturale, in larga parte archeologico, e il patrimonio ambientale, i 6 parchi, per dare vita ad un unico soggetto gestore, una SPA, che avrebbe governato i servizi culturali nonché una serie di altri servizi di mercato di ristorazione, di parcheggio, di servizi di spiaggia, e così via. I servizi di spiaggia avrebbero potuto compensare il deficit gestionale generato dai musei e delle aree archeologiche, in una intelligente integrazione funzionale che non ha trovato in Italia altre esperienze analoghe¹⁶¹. Nel tempo, la preminenza del Comune di Piombino è apparsa sempre maggiore, lasciando su un secondo piano gli altri Comuni. La presenza di un deficit di bilancio rimane comunque il "tallone di Achille" della società, un problema che ciclicamente riemerge e che mette a rischio la tenuta del modello.

Sulla questione chiave del finanziamento strutturale e stabile del *deficit* di esercizio museale, vuoi di un singolo contenitore, vuoi di un sistema museale, si gioca il successo della governance orizzontale e la resilienza dei modelli gestionali impiegati. A questo proposito si potrebbero citare altre esperienze nate in quel periodo ed ancora oggi resilienti che hanno avuto nella governance un supporto cruciale:

- La Fondazione Brescia Musei¹⁶², soggetto gestore prima del Museo di Santa Giulia e poi dell'intero sistema museale comunale. La Fondazione nasce come società per azioni su impulso del Comune di Brescia. Decisiva la partecipazione nella Fondazione in qualità di socio quasi paritetico della Fondazione CAB, nel cui consiglio di amministrazione siedono tutti i più grandi imprenditori del territorio. La Fondazione CAB ha investito vari milioni di euro per il sostegno del sistema museale cittadino;
- La Fondazione Ferrara Arte, nata sulle ceneri di Ferrara Arte SPA¹⁶³. La Fondazione, che ha il compito di organizzare eventi espositivi nel Palazzo dei Diamanti, è frutto

¹⁵⁸ Creata nel 2016, l'ente gestore attuale è la Fondazione Vulci.

¹⁵⁹ Anche se il *cash flow* estivo prodotto dalla gestione delle spiagge è molto significativo, la società ha sempre presentato un deficit annuo attorno al 40% dei costi totali. Il riferimento è Casini A. e M. Zucconi (2003), *op. cit.* Si veda anche la Relazione di Guideri S. (2008), *Sistemi museali: esperienze a confronto L'esperienza della Parchi Val di Cornia S.p.A.*: Un innovativo modello gestionale, Relazione tenuta al Convegno "Sistemi museali: esperienza a confronto" organizzato dall'IBC a Bologna.

¹⁶⁰ Oggi partecipano alla società 5 comuni (Piombino, Campiglia Marittima, San Vincenzo, Suvereto Sassetta), la Camera di Commercio di Livorno e Baia Etrusca Snc. È uscita di recente la Provincia di Livorno.

¹⁶¹ Le difficoltà di bilancio dei Comuni partecipanti alla Parchi Val di Cornia, mettono continuamente a rischio il meccanismo di funzionamento della società. L'esperienza della Val di Cornia appare comunque ancora vitale e resiliente.

¹⁶² Per avere dettagli sulla Fondazione Brescia Musei è possibile collegarsi al sito Web della Fondazione al link: <https://www.bresciamusei.com/pag.asp?n=64&t=bilanci>.

¹⁶³ Sulla trasformazione della società per azioni in Fondazione è possibile scaricare l'atto notorio presso il sito web: http://ferraraarte.it/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/1_atto_di_trasf_e_statuto_Fondazione.pdf.

dell'accordo di due soggetti: il Comune e la Provincia. Una delle prime esperienze di valorizzazione in Italia, nonostante la "privatizzazione" del soggetto gestore, Ferrara Arte rappresenta forse il modello di gestione pubblica più pura, sebbene svolta in chiave privata. La Fondazione non è strumento di governance come quella di Brescia, e la sostenibilità gestionale deriva quasi interamente dal sostegno pubblico. Il coordinamento con gli altri enti pubblici e con le imprese è invece assicurata nell'ambito delle attività espositive, grazie a sponsorizzazioni e mecenatismo che in qualche modo il territorio esprime in base al successo delle iniziative culturali. Si tratta di un *unicum*, e molti a Ferrara si chiedono se questo modello non sia superato e da rivedere, sia per avere accesso ad altre risorse (come è il caso di altre città emiliane), sia per dare riposte alla recente domanda di rigenerazione urbana della città in seguito al terremoto che ha spopolato parte degli edifici in centro storico.

- Il Centro Internazionale d'arte e di cultura di Palazzo Te¹⁶⁴, recentemente trasformato in Fondazione, è un'istituzione di ricerca, mediazione, promozione e produzione al servizio della cultura. È soprattutto un centro di produzione di mostre ed eventi espositivi ma ha di recente ampliato la propria attività di ricerca scientifica, di convegnistica, di progetti appartenenti anche ad altri linguaggi della contemporaneità. Fa del rapporto con il territorio ed i cittadini un obiettivo fondamentale della propria missione. Qui la governance tra Comune e territorio è centrata nella costruzione di un dialogo all'interno della Fondazione con numerosi imprenditori e grandi imprese, come Cartiera Mantovana, IES-Italiana Energia e Servizi, Levoni, Lubiam, Saviola Holding, e Tea. Questa presenza si è resa necessaria per ampliare le risorse disponibili che un tempo derivavano in larga parte dal rapporto molto stretto intessuto tra il Comune e la Fondazione CAM, partner di quasi tutti i progetti culturali della città. A Ferrara la governance territoriale intessuta con la Fondazione è sempre stata assicurata esternamente agli organi di governo dei soggetti gestori.
- L'Azienda Speciale Palaexpò di Roma¹⁶⁵, non tanto per la particolarità della scelta gestionale di tipo pubblico, quanto per il rapporto che si sviluppò tra il Comune di Roma, il MiBAC e la Presidenza della Repubblica per la gestione delle Scuderie del Quirinale. L'esperienza si è conclusa purtroppo, nonostante che la gestione delle Scuderie e del Palaexpò, con la partecipazione per quanto riguarda alcuni servizi di Zetema spa, abbia rappresentato per alcuni anni un esperimento ed un modello di alta qualità, e nonostante che abbia generato importanti economie di scala tra i due contenitori espositivi. La crisi nei rapporti tra Comune di Roma e Stato ha portato alla separazione delle Scuderie del Quirinale dal Palaexpò, oggi affidate ad ALES spa la società *in-house* del MiBAC. Il Comune ha dovuto dunque ripensare interamente il sistema espositivo temporaneo civico ed ha di recente ristrutturato il sistema attraverso una fusione del Palaexpò con il MACRO e il MATTATOIO per innovare e differenziare l'offerta culturale, senza venir meno alla ricerca di migliori economie di scala e di scopo.
- La Fondazione Ravennantica, che è tra le prime esperienze fondazionali e che alla sua costituzione vedeva la partecipazione tra i soci di rappresentanti del Comune e della allora Soprintendenza. Lo Stato in seguito ha deciso di uscirne, non condividendo nulla di un nuovo assetto più integrato ed unitario. I problemi di governance della Fondazione ravennate costituiscono in sé un caso emblematico dell'incapacità dello Stato di rapportarsi alla pari con gli enti locali. La competizione tra il sistema museale statale e quello civico depauperava le potenzialità di crescita del territorio e

¹⁶⁴ Per avere dettagli sul Centro si veda il sito Web al link: <https://www.centropalazzote.it/chi-siamo/>.

¹⁶⁵ Lo studio originario che ha portato alla costituzione dell'Azienda Speciale è stato elaborato dall'IZI per conto del Comune di Roma. Si veda IZI (1995), *Studio di fattibilità per la trasformazione del Palazzo delle Esposizioni di Roma in azienda speciale*, Rapporto finale, Roma.

soprattutto di migliorare la qualità culturale della fruizione. La città di Ravenna non poteva più permettersi di gestire tre diversi sistemi museali in competizione l'uno con l'altro, Stato, Diocesi, Comune, dando luogo ad un conflitto virtuale in cui il vero perdente sarebbe stato il visitatore ed in ultima analisi la città. Solo con atto del Ministro Franceschini si è sbloccato il prestito dei beni dello Stato al Museo Archeologico di Classe ed il trasferimento in capo alla Fondazione della concessione dei servizi “aggiuntivi” dei musei statali. Rimane ancora all'interno dello Stato un profondo sospetto con riguardo ad un trasferimento che è considerato una spoliazione, se non un oltraggio vero e proprio. Molta strada resta da fare per cercare di trovare accordi anche con la Diocesi sul fronte della bigliettazione integrata¹⁶⁶.

Queste esperienze illustrano che sulla base di impegni e di collaborazioni in essere sul piano economico e finanziario è possibile dare vita a modelli gestionali molto diversi l'uno dall'altro. Ognuno è portatore di una specifica governance territoriale tra enti pubblici (governance verticale ed interistituzionale) e tra enti pubblici ed enti privati (governance orizzontale). È difficile tracciare lezioni generali da questo insieme di esperienze ma è comunque un fatto che:

- i. La collaborazione orizzontale nel tempo si è allargata. Nata soprattutto per dare stabilità ai rapporti tra Comune e Fondazioni bancarie (laddove esistano), oggi non si prescinde dalla presenza di altri enti pubblici, dalla Camera di Commercio, da soggetti privati se interessati;
- ii. Proprio per fare posto a vecchi e nuovi soggetti negli ultimi anni i soggetti gestori menzionati, con l'eccezione di Palaexpò, sono stati trasformati in fondazioni. Hanno guidato verso questa trasformazione la ricerca di una maggiore autonomia gestionale, di una rivisitazione profonda dell'organizzazione, delle funzioni e dei ruoli del personale, l'opportunità di cercare fondi privati aggiuntivi. La Fondazione ha anche la virtù di poter strutturare il rapporto tra soggetti interessati al governo dell'ente in base a precise gerarchie e responsabilità. Ferri P. e L. Zan (2014) indicano anche nell'orientamento al mercato un altro fattore che ha promosso il modello fondazionale rispetto ad altri;¹⁶⁷
- iii. La collaborazione territoriale rimane comunque centrata su quella interistituzionale. Solo negli ultimi anni, alcune Fondazioni, hanno allargato il campo e cercato un rapporto con enti privati del territorio. Si tratta, per il momento, di fenomeni ancora embrionali.

Queste trasformazioni si sono determinate in un quadro giuridico ed istituzionale in grande mutamento: si tratta del Testo unico dei servizi pubblici locali di interesse economico generale (L.124/2015), del Codice sui contratti pubblici, del Codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁶⁸ (per quanto riguarda ad es., gli artt. 112 e 113), della legge Ronchey e successive modificazioni, delle più recenti normative sull'impresa sociale, della riforma sull'autonomia museale, della creazione di fondazioni come quelle dell'Egizio, di Aquileia, del Real Sito del Carditello, e così via. In questi anni di grande trasformazione le Regioni, che in teoria sarebbero state competenti per la valorizzazione, non hanno modificato la normativa di competenza, mentre quelle che lo hanno fatto hanno aggiornato banalmente quelle esistenti

¹⁶⁶ Si veda CLES S.r.l. (2017), *Piano per la valorizzazione del territorio di Classe. Aggiornamento dello studio*, Relazione finale, studio effettuato per conto di Fondazione Ravennantica.

¹⁶⁷ Ferri P. e Zan L. (2014), “Processi di trasformazione del settore pubblico e delle organizzazioni culturali”, in Zan L. (2014) (a cura di), *La gestione del patrimonio culturale. Una prospettiva internazionale*, Il Mulino, Bologna.

¹⁶⁸ D.lgs. n. 42 del 2004 e ss.mm.ii., altrimenti denominato “Codice dei beni culturali e paesaggio”.

con poche variazioni innovative. Solo la Regione Puglia ha modificato radicalmente le norme per l'intero assetto dei beni e delle attività culturali, ma costituisce nel panorama nazionale un'eccezione quasi assoluta. Una partecipazione, quella regionale, molto poco attiva anche a livello territoriale, dove spesso le esigenze di gestione e di valorizzazione culturale e turistica nascono in ambito pubblico da parte degli enti locali o delle loro articolazioni. Le migliori esperienze di rete italiane nascono invece dove l'amministrazione Regionale è attiva e diventa protagonista. A volte la Regione è sostituita dagli enti locali, ma di norma ciò avviene solo nelle grandi aree urbane.

I modelli di governance presentati illustrano casi nei quali la governance è stata affrontata con successo, anche se per alcuni non è stato possibile assicurarne la stabilità e la condivisione nel lungo termine (Palaexpò). In particolare, per la UE *"To be successful, it is necessary for culture-based development to be mainstreamed into integrated development strategies, at a local or regional level, built on partnerships between public authorities, cultural organizations, the relevant business interests and representatives of civil society."* È la governance esterna rivolta al territorio, soprattutto quella che dovrebbe coinvolgere le filiere economiche, quelle del turismo, quelle delle imprese culturali e creative che sembra mancare quasi del tutto. Con l'eccezione importante dei processi partecipativi attivati in Puglia e meno regolarmente nel resto del paese. È il caso ad esempio dei distretti culturali promossi dalla Fondazione Cariplo¹⁶⁹, dove Stefano della Torre (2014)¹⁷⁰ ha elencato pregi e difetti delle esperienze finanziate dalla Fondazione Cariplo e sulle quali egli stesso ha avuto un ruolo di carattere scientifico. Anche in questi casi i problemi sono molto comuni e non differiscono di molto rispetto a quelli già visti in precedenza. In particolare i risultati sono differenziati da un territorio all'altro. Il problema centrale di questi esperimenti, per Della Torre, è che non è facile *"far capire che la protezione di un bene non significa necessariamente l'esclusione di quel bene dai processi economici, ma anzi l'avvio di una ricerca di sostenibilità della gestione"*. [...] *"Infatti il tema della gestione come area di miglioramento è stato basilare per la costruzione di tutti i progetti e tra quelli di più faticoso svolgimento."* Ne è emerso che spesso i progetti falliscono perché è impossibile ridurre la distanza "culturale" tra le filiere; perché la ricezione del nocciolo concettuale del progetto da parte degli operatori è stata spesso inadeguata o riduttiva. Vi è un problema di leadership politica, perché la tempistica di Governo si allinea sempre alle scadenze elettorali; vi è un problema di tempi di attuazione, perché i progetti di valorizzazione culturale chiedono un lungo periodo di maturazione ed attuazione; vi è un problema di formazione e di competenze, perché ogni progetto di distretto richiede un processo di apprendimento e di trasferimento di competenze.

Il punto è che il confronto con le imprese culturali e creative è stato occasionale e assai limitato: su questo terreno molto resta ancora da fare. È sempre utile richiamare il problema del *"free riding"*¹⁷¹ dei principali beneficiari della valorizzazione culturale (ristoratori, albergatori, commercianti, ecc.) perché in genere certe forme di "sordità" non possono essere collegate alla mancata comprensione del modello "distrettuale".

¹⁶⁹ Si veda in proposito lo studio curato da Stefano della Torre, Fondazione CARIPLO (2006), *I distretti culturali. Studio generale di prefattibilità*, Rapporto finale elaborato da Politecnico di Milano, Dipartimento di Scienze e Tecnologie Costruite, Milano.

¹⁷⁰ Della Torre S. (2014b), *Distretti culturali: esperienze a confronto*, Atti del Workshop di Fermo del 16 maggio 2014, Il Capitale Culturale, Studies on the Value of Cultural Heritage, University of Macerata, EUM Edizioni Università di Macerata, Macerata.

¹⁷¹ Samuelson P. (1947), *op. cit.*

Conclusioni

Le conclusioni che è possibile trarre dall'analisi delle evidenze empiriche riguardano sia la governance verticale, in particolare quella tra Regione ed enti locali, sia la governance orizzontale, in particolare quella riguardante le reti ed i singoli musei, dove la collaborazione interistituzionale e di territorio assume una particolare importanza.

I principali risultati della review rivolta al meccanismo n.3 sono i seguenti:

- i. La governance costituisce il limite o l'ostacolo più importante per la modernizzazione dell'assetto gestionale dei beni e delle attività culturali. Nel passato, molte trasformazioni sono fallite perché non era stato possibile raggiungere accordi efficaci per la valorizzazione di un'area, in termini di un insieme coerente di monumenti o di musei. La governance cade quando la soluzione (gestionale) avrebbe potuto comportare la perdita, da parte delle amministrazioni pubbliche responsabili stesse, del controllo delle risorse culturali, di competenze amministrative affidate loro dalla Costituzione, di disponibilità di risorse finanziarie (scarse), di impatto delle politiche sul territorio in termini di occupazione e reddito. Per converso, l'emersione di reti e sistemi culturali di area in forma "endogena", in base alla sola volontà degli enti locali, è un evento piuttosto raro;
- ii. La problematicità della governance verticale è elevata quando è di tipo inter-istituzionale, vale a dire i rapporti che vengono in essere tra Stato-Regione, tra Regioni-Enti locali, tra Stato-Enti locali. Poiché la governance è particolarmente importante nella fase di creazione, strutturazione e consolidamento degli assetti gestionali, assume particolare rilevanza il ruolo della Regione. Le evidenze empiriche mostrano che quando la Regione assume un ruolo attivo nel gestire gli interessi collettivi di un'area, molte problematiche possono essere superate in modo efficace. Da questo punto di vista solo alcune Regioni (quelle a statuto speciale escluse) hanno storicamente assunto (e in tempi diversi) un ruolo di leadership: Emilia Romagna, Lombardia Marche, Piemonte, Puglia, Toscana ed Umbria. Laddove la Regione fosse un attore attivo per la generazione ed il sostegno delle reti, i network hanno una maggiore probabilità di successo;
- iii. Nelle molteplici trasformazioni che hanno riguardato il MiBAC, ad oggi non sono ancora maturate le condizioni perché si riesca a trovare una modalità più efficace nei rapporti in essere tra i musei nazionali autonomi del MiBAC, i poli museali regionali del MiBAC, i Musei degli enti locali, gli altri musei. Quando lo Stato non è presente nelle reti/network, la soluzione per una governance efficace dipende soprattutto dalla volontà effettiva dell'ente locale quando assume tutte le responsabilità di un ruolo guida;
- iv. Le migliori esperienze italiane mostrano come le reti abbiano avuto (ed abbiano) successo grazie alla presenza sul territorio di soggetti pubblici e privati che contribuiscono alla loro resilienza: si tratta delle Fondazioni ex bancarie e delle camere di Commercio. Quando vi è un apporto economico e finanziario non occasionale, le reti ed i servizi museali migliorano sensibilmente. Nel caso della governance orizzontale rivolta alle singole istituzioni museali, gli elementi basilari che hanno influenzato la stabilità dei patti e degli accordi sono: l'ammodernamento delle forme gestionali, la maggiore o minore attenzione alla economicità, l'accordo stabile con alcuni grandi finanziatori "esterni" come le Fondazioni Bancarie e la Camera di Commercio;
- v. Per converso, non appare, se non molto raramente, un apporto determinante ed economicamente significativo di soggetti (imprese o famiglie) privati. Il

coinvolgimento dei cittadini e delle filiere delle imprese culturali e creative è anch'esso fenomeno raro e geograficamente differenziato (Nord vs Centro-Sud).

I suggerimenti per gli studi da effettuare in un prossimo futuro sarebbero i seguenti:

- i. Nell'ambito della governance mancano studi giuridici, amministrativi ed economici sui casi di successo e soprattutto sui casi di "insuccesso". Vi è a livello comunitario una spinta a studiare (per praticarle) le *best practice*. A volte però sarebbe meglio analizzare le difficoltà esistenti in potenza perché soluzioni più efficaci possano essere proposte ed applicate;
- ii. In un ambito giuridico, vi è il problema ancora insoluto riguardante l'assetto delle norme e delle leggi sulla cultura delle Regioni Italiane. Nonostante l'approvazione del Titolo V, ancora oggi le Regioni non hanno chiaro quale sarebbe il *corpus* ottimale di norme da approvare. Manca, infatti, una vera e propria strategia territoriale politica ed amministrativa per quanto riguarda i temi della valorizzazione, dei ruoli e delle funzioni degli enti pubblici, degli strumenti che si dovrebbe mettere in campo per dare vita ai sistemi museali ed alle reti;
- iii. Bisognerebbe riflettere più approfonditamente sull'assetto museale italiano, in particolare quello appartenente allo Stato. In seguito all'approvazione della riforma del MiBAC, mentre i musei a cui è stata data autonomia hanno iniziato un processo di valorizzazione innovativo rispetto al passato, i musei appartenenti ai Poli Museali Regionali non hanno ancora assunto un'identità precisa. Per quanto le politiche di sviluppo, attraverso la promozione dei sistemi culturali possono qualche volta individuare un ruolo per i musei statali a livello locale, serve proporre un modello ed un assetto più strutturato e sostenibile.

I suggerimenti per la definizione delle policy sono:

- i. La cooperazione tra istituzioni e tra soggetti pubblici e privati andrebbe stimolata con apposite misure economiche e finanziarie. In alcune Regioni il dialogo che può essere sviluppato tra i soggetti gestori, le imprese ed i cittadini è promosso attraverso misure di assistenza tecnica. Queste attività, una volta concluso il programma, vengono del tutto abbandonate e lasciate alla discrezione ed alla volontà dei soggetti gestori e degli enti locali. Poiché la creazione e la gestione di reti richiedono che alcuni processi decisionali siano costantemente presidiati, che il dialogo interistituzionale sia sempre assicurato nel tempo, bisognerebbe ripensare queste attività e pensare a sostegni permanenti anche al di là della fase di *start-up* delle reti.

8. Meccanismo di funzionamento n.4 – La gestione d'impresa e della rete

Premessa

Sulla gestione esiste una letteratura economica e giuridica amplissima, anche più vasta di quella che riguarda la governance territoriale o interistituzionale. La gestione è stata trattata sotto vari aspetti: il museo come “azienda”, che ha studiato l'organizzazione e le funzioni; la gestione quando questa è attuata in forma integrata tra musei a livello locale; il problema della sostenibilità finanziaria dei beni culturali e museali, ed in particolare di quali siano le soglie effettive, se queste possano essere abbassate, se esiste una forma di commercializzazione compatibile con gli obiettivi pubblici. Sotto il profilo aziendale vi è il “sempre verde” tema delle forme pubbliche e private della gestione, se vi fossero gerarchie chiare in proposito. Varie sono le forme potenziali di cooperazione a rete, alcune delle quali già sperimentate. Vi è infine una dimensione del tema gestionale che, pur divergendo in molti aspetti, riguarda anche le imprese culturali e creative. Il PON prevede infatti il sostegno allo *start-up* d'impresa dove, oltre al sostegno economico, si cerca anche di insegnare ai beneficiari come si “fa impresa”.

Il concetto di gestione, nelle 5 rassegne dei meccanismi di funzionamento proposte, entra sempre in causa per un motivo o per un altro. È parte in causa quando si è esaminato il tema del rapporto tra attrattore e area di attrazione perché le relazioni dipendono da attività coordinate o in comune. Lo è di nuovo per quanto riguarda la governance quando, ad esempio, è necessario dare vita ad un soggetto gestore. La gestione è dunque un fattore fondamentale perché il PON abbia successo nel breve e nel lungo termine. In questo paragrafo, per non ripercorrere gli stessi argomenti e le stesse citazioni, la gestione è stata trattata da un punto di vista più particolare, quello dell'evoluzione nel tempo del concetto di management museale. Termine che sconta un retroterra “aziendale” da molti poco apprezzato per un pregiudizio sulla capacità delle imprese e degli enti (gestori) di produrre per la collettività e non per massimizzare il profitto. Tuttavia, qui interessa il costante processo di trasformazione delle istituzioni museali verso una maggiore “autonomia” funzionale. Lo scopo dell'analisi è quella di indagare la fondatezza delle “condizioni” gestionali, e cioè quanto la gestione sia effettivamente capace di raggiungere scopi promossi dal Programmatore (il MiBAC e dunque lo Stato), e quali siano i risultati e gli esiti concreti attesi.

Alcuni aspetti teorici

In ambito economico, sono stati pubblicati numerosi manuali e libri di testo aventi ad oggetto la costruzione di un “soggetto gestore di un bene culturale”. Esistono manuali anche per

costruire reti di beni culturali¹⁷². Vi sono manuali che insegnano a costruire reti che coinvolgano anche i soggetti privati della filiera turistica¹⁷³. Vi sono manuali destinati ai funzionari pubblici, soprattutto quelli degli enti locali per indicare loro quali siano i contenuti, gli atti, le azioni da sviluppare per la tutela e la valorizzazione dei musei.¹⁷⁴ Vi sono manuali tradotti da altre lingue portatori di idee e di innovazione¹⁷⁵. Sul piano giuridico sono disponibili testi universitari aggiornati ogni due – tre anni per tenere il passo con le innovazioni legislative¹⁷⁶ che incessanti modificano il quadro operativo in tutti i campi che possono influenzare la scelta della forma gestionale e le pratiche manageriali. Si hanno dunque molte idee chiare di come le organizzazioni a capo del patrimonio museale italiano dovrebbero operare, spesso in forme e modalità diverse di quelle che normalmente troviamo nella realtà. Molti esperti sono convinti che il modello gestionale dei musei italiani sia incardinato su un approccio “conservatore”, rivolto soprattutto agli scopi di tutela e di salvaguardia dei beni. Ne consegue che la valorizzazione, per gli stessi esperti, sarebbe praticata come prodotto derivato, un residuo, quello che rimane al netto delle politiche di conservazione. La questione tra tutela e valorizzazione è un dilemma che ha influenzato molto la letteratura di settore, e che è una costante nelle decisioni operative e concrete da parte di tutte le organizzazioni responsabili del patrimonio. Negli ultimi anni è emerso con chiarezza che anche a risorse scarse e calanti l’equilibrio gestionale tra azioni di tutela e di valorizzazione si stia spostando a favore di un maggior coinvolgimento e partecipazione dei cittadini. Si tratta di un movimento che comunque non rimuove (anzi si fa carico) delle esigenze conservative.

Donato (2013) fa presente che i modelli manageriali che si sono proposti in Italia negli ultimi anni sono quasi tutti di derivazione anglosassone ricadenti nell’approccio del “*new public management*”¹⁷⁷. Le trasformazioni in senso “aziendale” degli enti pubblici, anche di quelli non trasformati in enti di diritto privato, avevano l’obiettivo di ri-determinare l’operato delle amministrazioni pubbliche verso una maggiore attenzione al bisogno dei cittadini, al miglioramento dell’efficienza dei processi di spesa, alla maggiore responsabilizzazione verso gli obiettivi di equilibrio di gestione. I risultati non sono omogenei, e qualcuno potrebbe obiettare della capacità di queste organizzazioni di raggiungere soglie di efficienza, di efficacia e di economicità maggiori rispetto al modello burocratico che caratterizzava l’assetto precedente. Soprattutto, nel modello del *new public management*, efficienza, efficacia ed economicità sono *in trade-off* l’uno con l’altro, dove a certe riduzioni di risorse per beni “essenziali” l’efficacia (e la qualità) paga sempre più spesso il conto dell’efficienza (se valutabile) e dell’equilibrio di bilancio¹⁷⁸. Giustamente Donato sostiene che nel settore culturale si è dovuto trovare una via di mezzo tra modello burocratico e modello *new public management*, un *mix* da cui derivano “*incongruenze e contraddizioni*”. Per il settore culturale il

¹⁷² Hinna A. M. Minuti (2009), *op. cit.*; Bagdadli S. (2001), *op. cit.*, Dubini P. (1999), *op. cit.* Nel campo teatrale e musicale si veda anche Argano L., (2012), *Manuale di progettazione della cultura. Filosofia progettuale, design e project management in campo culturale e artistico*, Franco Angeli, Milano.

¹⁷³ Cicerchia A. (2009), *op. cit.*

¹⁷⁴ Castelli G e A. F. Leon (2008), *op. cit.*

¹⁷⁵ Il più noto è quello di Kotler N. e P. Kotler (1998), *Museum Strategy and Marketing*, Jossey-Bass Inc. San Francisco.

¹⁷⁶ Si veda Barbati C., M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo (2017), *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna.

¹⁷⁷ Si tratta del filone di pensiero che fa capo alla teoria contrattualista di Williamson e Coase, “*the agency problem*”, che vede nell’impresa il mezzo per massimizzare l’efficienza, l’efficacia e l’economicità dell’impresa (culturale). Donato (2013), *op. cit.*

¹⁷⁸ Per gli enti lirici, trasformati in Fondazioni, tuttavia ciò non sarebbe avvenuto. L’autonomia non ha generato maggiore efficienza. Si veda il lavoro di Tuccini (2010) per comprendere la natura dei problemi di stabilità delle fondazioni liriche italiane. Tuccini, V. (2010), “Cause e sintomi della malattia dei costi nella lirica”, *Economia della Cultura*, Anno XX, n.4, Il Mulino, Bologna

nuovo modello ha certamente prodotto risultati migliori di quelli che prevalevano in precedenza. C'è stata finalmente un'attenzione maggiore ai riflessi economici e finanziari e soprattutto una maggiore cura verso i bisogni dei visitatori, una categoria sconosciuta ai soprintendenti ed ai direttori di molti musei civici di un tempo. È aumentata anche l'attenzione verso la differenziazione del prodotto culturale ed è in crescita l'organizzazione di piccoli, medi e grandi eventi capaci di portare un pubblico diverso. È anche accaduto, tuttavia, che la valorizzazione fosse un pretesto per la commercializzazione ed il mercantilismo che poco hanno a che fare con la cultura. *Ma il vero problema è che l'aziendalizzazione dei musei non poteva produrre "bilanci in pareggio"*. Anche la costituzione di reti di musei non può portare ad un pareggio dei costi e dei ricavi di esercizio se non occasionale, anche se esistono economie di scala, di scopo, di apprendimento, di transazione che migliorano in modo sensibile il risultato economico e finanziario¹⁷⁹.

Anche la ricerca di fondi presso soggetti privati benché abbia contribuito al sostegno economico dei beni culturali, non raggiunge mai livelli in grado di compensare i contributi pubblici che vengono meno a causa della crisi economica o delle politiche restrittive del bilancio pubblico. Al tempo stesso vi è un limite "etico": il management museale di tradizione burocratica (ma anche non burocratica) in condizioni finanziarie date non può mettere a rischio l'esistenza della risorsa culturale, sbilanciandosi verso una valorizzazione commerciale che può nuocere nel medio e lungo termine. Per fortuna in Italia (e non solo), tutela e valorizzazione vanno governate e non sempre è possibile ed utile raggiungere risultati efficienti in senso stretto "aziendale". Donato infine mette in evidenza anche un altro dettaglio, che non è affatto marginale: il modello anglosassone non considera più di tanto il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini. Se è funzionale a raggiungere certi obiettivi di crescita o di economicità l'attenzione verso il pubblico non comporta una "democratizzazione" delle scelte programmatiche, del nesso tra conservazione e valorizzazione, e questo spiegherebbe perché si fa fatica a creare meccanismi partecipativi che possano avere accesso anche a fasi decisionali che potrebbero mettere a rischio l'equilibrio dei conti. Si tratta di un limite emerso anche nella discussione del meccanismo n.2, sugli esiti degli interventi diretti alla creazione dei distretti industriali evoluti in Lombardia.

Sulla divaricazione concettuale tra "azienda" e "museo" sulla differenze che possono emergere quando si cerca di fare impresa di un'attività culturale non di mercato, può essere utile ricordare quello che Paolo Leon esemplificava sul tema del marketing culturale, una funzione chiave per molti esperti per compensare la deriva dei costi di gestione: *"le attività di marketing culturale, infatti, hanno come obiettivo prossimo la vendita dei servizi di un bene, l'obiettivo finale [di un museo] è, invece, nell'educazione al gusto del pubblico, nella formazione di comportamenti meritevoli, nella maggiore conoscenza, nella maggior diffusione del portato culturale (civilizzatore, comunicativo, espressivo) dei beni. Le attività specifiche di marketing sono uno strumento culturale, non soltanto una espressione commerciale, anche se in genere si ritiene che siano perseguite allo scopo di aggiungere una fonte di finanziamento a quelle tradizionali"*¹⁸⁰. Leon voleva descrivere il rapporto tra il marketing culturale e la natura "meritevole" dei beni e delle attività culturali. Il valore prodotto dai servizi culturali per le persone che fruiscono dei beni non può essere "contabilizzato" nei bilanci dei musei stessi, ma in quelli "della società civile". Anche se molti della scuola di public choice come Buchanan, aborriscono il concetto di merito perché confligge con il principio di "sovranità del consumatore" (e del cittadino), Leon pensava al contrario che *"i beni meritevoli esistano, e che non si possa*

¹⁷⁹ Si veda pag. 62-63 di Hinna a. M. Minuti (2009), *op. cit.*

¹⁸⁰ In Leon P. (2004), "Postfazione", in Severino F. (2004) (a cura di), *Un marketing per la cultura*, Franco Angeli, Milano.

sostenere che se c'è divergenza tra teoria e realtà, tanto peggio per la realtà". Ciò incide nella gestione delle funzioni di marketing perché essa non può essere svolta per fare (solo) cassa. Le questioni che attengono al funzionamento del PON sarebbero quelle di chiarire quanto effettivamente la gestione possa influenzare il risultato (positivo) dell'azione di intervento pubblico. Nel campo delle discipline economiche, vuoi aziendali, vuoi economiche generali, sulla questione non vi sono mai state accese discussioni. La gestione conta molto per raggiungere risultati di sviluppo economico, di qualunque tipo essi siano. La questione è di verificare se e quando, a partire dall'analisi empirica, una gestione moderna ottiene i seguenti risultati:

- Si massimizza la fruizione e gli effetti pubblici diretti, indiretti ed indotti;
- Si riesce a conseguire l'equilibrio di bilancio;
- Si consegue l'equilibrio di bilancio ad un costo pubblico più basso di quello attuale.

L'evidenza empirica

Come premessa è bene precisare che gli studi di caso disponibili in ambito accademico e professionale raramente sono in grado di restituire una valutazione precisa e non controversa dei risultati di gestione dei musei italiani. Gli studi hanno il problema di non avere avuto accesso ad informazioni e dati sufficienti sul caso con il risultato che spesso è necessario "immaginare" o concepire lo spazio lasciato in bianco ed i fenomeni economici e finanziari relativi ai soggetti gestori. Spesso dunque gli studi costituiscono al meglio degli esercizi, non molto conclusivi.

In carenza di studi e di valutazioni non controverse, in questa analisi empirica si è cercato di ampliare la conoscenza oltre a quella prodotta dall'accademia attraverso la raccolta di altri documenti di natura contabile resi disponibili sui siti web delle organizzazioni culturali (bilanci di esercizio e note integrative), di rendiconti non strutturati come i "bilanci di missione" pubblicati al termine dei mandati, in casi ancora rari dei cosiddetti "progetti strategici di territorio" che però sono focalizzati sul futuro piuttosto che sul passato. Negli ultimi anni, infine, sono stati pubblicati alcuni "bilanci sociali", uno strumento che dovrebbe dare conto delle attività promosse dall'organizzazione culturale e degli effetti prodotti sia a livello finanziario, sia a livello economico¹⁸¹. Per "costruzione" il bilancio sociale fonda la gran parte delle sue analisi su descrizioni non analitiche e quantifica quasi esclusivamente effetti di natura "contabile", discriminando la gran parte degli effetti esterni diretti, indiretti ed indotti perché "non certi" se stimati. Il bilancio sociale ha preso piede lentamente in Italia. Costituisce un obbligo per alcune tipologie di aziende come le cooperative e le imprese nonprofit, ed attualmente è esteso anche alle amministrazioni pubbliche. Si tratta di un approccio di derivazione aziendale che si affianca a quello dell'analisi costi benefici, tecnica più solida e da lungo tempo applicata (anche dalle grandi organizzazioni internazionali come la World Bank, IMF, OECD, BEI, Unione Europea) per la valutazione economica degli investimenti pubblici¹⁸². Per il momento, solo alcune grandi organizzazioni hanno provveduto a redigere un bilancio sociale come, tra gli altri, il Museo Egizio; la Fondazione Arturo Toscanini, la Fondazione Arena di Verona, il Palazzo Ducale Fondazione per la cultura, la Fondazione MU.SE Museo delle Scienze di Trento.

¹⁸¹ Si veda Associazione Nazionale per la Ricerca Scientifica sul Bilancio Sociale (2013), *Il bilancio sociale GBS 2013. Standard. Principi di redazione del bilancio sociale*, Giuffrè Editore, Milano.

¹⁸² La Commissione Europea ha pubblicato una Guida per la elaborazione delle analisi costi benefici. Commissione Europea, Direzione generale della Politica regionale e urbana (2014), *Guida all'analisi costi benefici di progetti di investimento*, Mimeo, Bruxelles. Vi è anche una versione precedente in Florio M. (2003) *op. cit.*

Alcune osservazioni di carattere generale derivano dall'attività di ricerca effettuata per individuare le evidenze empiriche:

- Il quadro informativo sulla gestione museale è più ampio quando il soggetto gestore è una grande organizzazione o quando ha maturato una lunga e consolidata esperienza;
- Nel Mezzogiorno sono presenti pochi soggetti museali moderni attivi con l'eccezione forse del MADRE, del MAN di Nuoro, di quelli statali come Pompei, il Museo Archeologico Nazionale di Napoli, e pochi altri;
- I casi riguardanti la gestione di sistemi museali integrati sono piuttosto rari. La ricerca di informazioni e dati ha individuato due casi in cui si cerca di quantificare gli effetti prodotti su un'area vasta, quello della Fondazione Musei Senesi e quello dei Parchi della Val di Cornia. A questi casi si potrebbero associare anche quelli della Fondazione Musei Civici di Torino e quello della Fondazione Musei Civici di Venezia, entrambi di area vasta ma relativi alla sola amministrazione comunale¹⁸³.

Un primo lavoro di indagine sulle evidenze è stato quello di cercare rendiconti, se non valutazioni vere e proprie, relativi a soggetti gestori responsabili di reti e di sistemi culturali variamente complessi. Di fatto, solo per la Fondazione Musei Senesi esistono informazioni approfondite forse perché il capofila del sistema è un ente privato nonprofit obbligato "culturalmente" a praticare una maggiore trasparenza. Per le altre reti e sistemi culturali citati al meccanismo n.2 non vi sono rendiconti per un motivo molto preciso: come nel caso dell'Umbria, i coordinatori dei sistemi sono spesso enti pubblici che operano attraverso il proprio bilancio e le proprie risorse umane. Poco è possibile evincere da queste esperienze, se "qualcuno" non si fa carico di costruire i conti satelliti degli enti pubblici coinvolti sia del capofila (la Regione, la Provincia, il Comune) sia delle mandanti (gli enti locali ed i privati). In assenza di queste informazioni cruciali è impossibile comprendere lo stato dell'arte.

Come detto, l'unico modello di rete di cui si dispone di dati è quello della Fondazione Musei Senesi¹⁸⁴. La Fondazione Musei Senesi sostiene una rete di 43 musei per i quali non svolge attività di gestione diretta ma una costante attività di promozione e comunicazione, di *fund raising*, di governo di progetti e programmi in ambito di valorizzazione (mostre, mediazione culturale, ecc.), ricerca, formazione e aggiornamento professionale, di investimenti in allestimenti permanenti e temporanei, di attività commerciali, ecc. Sono attività consolidate, sedimentate lungo più di vent'anni di lavoro. I visitatori presso il sistema hanno raggiunto nel 2013 i 657 mila unità, in crescita costante dal 2009. A fronte dei risultati conseguiti - nel documento si cerca di dare una valutazione quantitativa e qualitativa dell'impatto della Fondazione sul territorio - la Fondazione si sostiene finanziariamente senza entrate dirette (biglietti, servizi aggiuntivi) e con i contributi pubblici in base alla loro quota associativa. Lo sganciamento della Fondazione da una attività gestionale diretta dei siti rende più fragile la sostenibilità della rete, come è puntualmente accaduto non tanto per inefficienze od errori

¹⁸³ Non è oggetto di questo studio, ma esiste una vasta conoscenza dei comportamenti e dei risultati amministrativi e contabili del settore delle fondazioni liriche. Con la cosiddetta "Legge Brai", infatti, 8 Fondazioni su 14 hanno avuto accesso a finanziamenti statali per il loro consolidamento, per i quali le Fondazioni devono rispondere a precisi obblighi di medio e lungo termine. Si vedano in proposito le relazioni semestrali del Commissario Straordinario di Governo sullo stato di attuazione dei piani di risanamento delle Fondazioni Liriche. L'ultima relazione relativa al primo semestre del 2018 è scaricabile al link: http://www.spettacolodavivo.beniculturali.it/index.php/trasparenza/doc_download/2014-anno-2018-prima-relazione-semestrale-sul-monitoraggio-dei-piani-di-risanamento-anno-2018.

¹⁸⁴ Fondazione Musei Senesi (2013), *Bilancio di mandato 2009-2013*, Relazione, Siena.

gestionali, quanto per la riduzione strutturale dei contributi della Fondazione Monte dei Paschi di Siena e del gruppo bancario, a causa dei noti problemi economici. La Fondazione stenta a trovare un nuovo punto di equilibrio, persistendo un deficit che nonostante la forte compressione dei costi è difficile da azzerare. L'unica azione possibile, in questo caso sembrerebbe quella di una maggiore partecipazione da parte degli altri enti pubblici. Ma anche gli enti locali sono in grandissima difficoltà e se anche il "valore" dei servizi fossero molto alti non sempre sarebbe facile garantire la sussistenza della Fondazione. Si tratta infatti di un centinaio di soggetti, se si considerano oltre ai soci anche altri *stakeholder* che contribuiscono dall'esterno. Una partecipazione resa possibile da un "cultura" della collaborazione che a Siena (e nel senese) appare quasi un *unicum* in Italia¹⁸⁵.

Sulle vicende gestionali della Parchi Val di Cornia si è a lungo discusso nell'ambito del Meccanismo n.3. I risultati gestionali hanno avuto alti e bassi nel lungo periodo, anche in relazione al fatto che la società aveva assunto un numero elevato di addetti. Oggi non è più così, il personale della Parchi Val di Cornia, all'anno 2017, risultava di 38 persone a tempo indeterminato, un numero abbastanza congruo se si considera che il livello di autofinanziamento è pari al 70,7% in termini di ricavi propri rispetto ai costi totali nel 2017. Un autofinanziamento elevato nonostante che storicamente il numero dei visitatori del sistema museale non ha mai raggiunto ed oltrepassato la soglia dei 100 mila annui. Sono i servizi, compresi quelli dei Parchi, che rendono possibile un risultato così positivo. Mancano invece studi che quantifichino gli effetti diretti, indiretti ed indotti prodotti dalla società sul territorio. Soprattutto nel dibattito politico locale, si richiama spesso il concetto che vi sia una stretta relazione tra il turismo e le visite culturali dei Parchi, soprattutto verso l'area archeologica di Baratti e Populonia. Mancano però dati e quantificazioni sull'impatto turistico prodotto.

Abbandonato il campo assai limitato della gestione a rete, si è cercato di valutare alcuni casi gestionali che potessero fornire ulteriori elementi di giudizio per la review. Anche se parziale e da confermare, dall'indagine è emerso che i casi di piena autosostenibilità finanziaria nel settore museale italiano sono rari e molto particolari. Ne sono emersi almeno due, localizzati non a caso in aree metropolitane (e città d'arte):

- La Fondazione Musei Civici di Venezia, grazie all'attrazione del Museo Correr e di Palazzo Ducale¹⁸⁶;
- La Fondazione Museo Egizio di Torino, molto recentemente e grazie all'incremento molto intenso del numero di visitatori¹⁸⁷.

In entrambi i casi, anche se le modalità contabili sono diverse, gli investimenti per restauro, la conservazione delle opere e soprattutto per la messa a norma dei contenitori non sono a carico delle gestioni. Se si dovesse tenere conto anche di questa componente patrimoniale, se si dovessero considerare contabilmente i costi di investimento (a Torino il Museo Egizio ha contabilizzato costi di investimento per 55 milioni di euro), anche questi due casi

¹⁸⁵ In casi come questi, il problema (e il massimo sforzo) di gestione della Fondazione sta anche e soprattutto nell'ottenere l'erogazione effettiva della quota associativa da parte di un centinaio di soggetti, nella misura prevista (e promessa) nel Bilancio di previsione.

¹⁸⁶ Si veda l'articolo in ArtsLife del 23/05/2018 in <http://www.artslife.com/2018/05/23/musei-civici-venezia-guadagno-2-milioni-euro/>. Per un'analisi approfondita ma molto datata dei musei veneziani e del loro elevato livello di autosostenibilità si veda Barbiani L. e L. Migale (1993), *Rapporto sull'offerta museale*, Rapporto di ricerca, commissionato dalla Fondazione Venezia 2000 e consultabile on-line al link: http://www.fondazioneveneziamusei.org/biblioteca/show_book_frameset.asp?ID=16&CAP=a.

¹⁸⁷ Si veda Museo Egizio – Quorum (2018), *Visitatori ed impatto economico del Museo Egizio sul territorio. Analisi e scenari futuri*, Report Analitico, Torino.

probabilmente non potrebbero sopravvivere e competere sul mercato come avviene invece per le imprese profit private. Tuttavia, è già di per sé un risultato di grandissima importanza quella di poter pareggiare i costi di esercizio.

Il Museo Egizio di Torino merita una nota a parte perché vive una stagione straordinaria. Non è un grande Museo se confrontato con quelli europei ed anglosassoni, ma l'Egizio rappresenta quanto di più moderno sia presente in Italia sotto il profilo gestionale. La moltiplicazione del numero di visitatori, che oggi sfiora il milione di unità, ha superato tutte le più rosee previsioni per un Museo che storicamente si collocava (nel 2005) attorno alle 300 mila unità annue. Per arrivare a questo risultato con appena 40 unità di lavoro, certamente dovuto anche alle capacità del management esistente che è un archeologo di formazione ma non di derivazione statale, il museo è stato oggetto di una profonda ed assai dispendiosa ristrutturazione che ha consentito di allargare gli spazi disponibili, di poter organizzare eventi ed attività temporanee, di alloggiare degnamente i servizi di accoglienza, di rifare i percorsi espositivi su criteri più moderni. Il Museo ha beneficiato del rilancio di Torino in quanto città d'arte grazie alla ristrutturazione ed alla apertura al pubblico nel tempo di grandi attrattori come la Reggia di Venaria Reale, il Museo del Cinema, più recentemente anche le Officine Grandi Riparazioni (OGR). Non solo il Museo è in pareggio, ma nel bilancio sociale è presente una quantificazione dell'impatto economico territoriale per l'anno 2016, misurato attraverso la matrice input-output, nel quale si dice che nel complesso abbia dato luogo ad un fatturato di 187 milioni di euro e ad un valore aggiunto tra effetti diretti, indiretti ed indotti di 98 milioni di euro. L'effetto occupazionale sarebbe di 1.237 ULA, di cui il 30,7% nel solo settore alberghiero. I dati dell'impatto si basano sulle risposte dei visitatori ad un questionario distribuito su un campione di visitatori, in cui si chiedeva anche dei loro comportamenti di spesa dentro e fuori il Museo. Si chiedeva inoltre quanto il Museo avesse contato nella scelta della destinazione turistica di Torino: un aspetto chiave che i dati ufficiali dell'Istat non possono fornire.

Il grande successo del Museo Egizio va però letto in relazione anche alla difficile situazione della Fondazione Musei Civici di Torino, che è tutta altra storia. Di recente istituzione, la Fondazione ha sempre navigato in acque difficili¹⁸⁸. Le difficoltà finanziarie del Comune hanno richiesto la riduzione dei contributi pubblici collegati al contratto di servizio, mettendo la Fondazione in condizione di dover ristrutturare sia il fronte espositivo (con la chiusura temporanea del Borgo medievale), sia ridurre i costi fissi, sia licenziare una parte del personale (poi ricollocato in altra sede). Il sistema dei musei civici a Torino si trova in una fase particolare, dove i due pilastri, quello della Reggia di Venaria Reale e il Museo Egizio, attraggono flussi elevati ad un costo che è ammortizzabile solo per coloro che acquistano l'abbonamento museale, non i turisti. C'è concorrenza fra i sistemi di fruizione molto grandi ed è complesso, ma necessario, trovare forme di equilibrio a livello di sistema. Il caso di Torino ci dice che il successo di un nodo - il Museo egizio o di Venaria Reale - non comporta automaticamente che il sistema museale nel suo complesso possa reggere finanziariamente. È sempre necessario ricordare che lo sviluppo di Torino come città d'arte non sarebbe mai stato possibile senza l'apporto delle due Fondazioni bancarie: Compagnia San Paolo e Fondazione CRT. Le due Fondazioni non possiedono quote associative dei soggetti gestori del sistema museale ma sono sempre state attrici fondamentali della governance territoriale, non facendo mancare il loro sostegno economico per progetti condivisi. Il modello di Torino è poi cresciuto, ha determinato un impatto economico ed occupazionale importante, ha creato un mercato turistico culturale che non c'era. L'assetto museale torinese, tuttavia, è ancora abitato da "monadi", oggetto di un flusso significativo e stabile di contributi pubblici e delle fondazioni

¹⁸⁸ La Fondazione Musei Civici di Torino nel 2015 raggiungeva appena il 9,6% di ricavi propri sui costi totali. Si tratta di un valore molto basso per Musei che per accedervi è necessario pagare un biglietto.

bancarie, ma non sembrerebbe aver le caratteristiche di un “sistema” veramente integrato. Tuttavia lo è - integrato - ad un livello molto più elevato se lo si confronta con tutto il resto dei modelli gestionali delle altre città d'arte italiane.

Come si è avuto modo di dire in apertura, il Museo Egizio di Torino e la Fondazione Musei Civici di Venezia sono due eccezioni. L'autosostenibilità non è un risultato diffuso e raggiungibile normalmente. Allargando il campo ad esperienze gestionali non autosufficienti è possibile invece individuare casi altamente sostenibili, in grado cioè di coprire una quota elevata dei costi di esercizio. Si propone a questo riguardo una breve lista esemplificativa¹⁸⁹:

- Il Mu.Se di Trento con il 42% di entrate proprie sui costi totali nel 2016;
- La Fondazione MAXXI di Roma con il 34,3% di entrate proprie su costi totali nel 2017;
- La Fondazione MART di Rovereto, con il 40,0%% di entrate proprie su costi totali nel 2017;
- Il Consorzio delle Residenze Reali Sabaude (tra le quali Venaria Reale), con il 40,2%% di entrate proprie su costi totali nel 2017;
- La Fondazione Aquileia, con il 23,8%% di entrate proprie su costi totali nel 2016;
- L'Azienda Speciale Palaexpò, con l'11,1% di entrate proprie su costi totali nel 2017, ma che raggiungeva il 49,6% nel 2017 prima della separazione delle Scuderie del Quirinale.

Un tempo l'indice di sostenibilità delle organizzazioni culturali si calcolava più spesso anche per i musei statali e civici. I calcoli richiesti per l'indice necessitano di un dettaglio di cui i responsabili museali non sempre disponevano perché a volte alcune voci di spesa erano allocate nei bilanci di altri uffici e persino di altre amministrazioni. Anche i calcoli effettuati per le Fondazioni culturali potrebbero essere falsati qualora, occultati, non includessero costi ed attività gravanti su soggetti terzi¹⁹⁰.

L'unica novità degna di attenzione, sul piano gestionale, riguarda i risultati, soprattutto in termini di attrazione, da parte dei musei nazionali resi autonomi (Decreto Legge n.83 31/05/2014, convertito in Legge 29/07/2014 n.106). L'autonomia data 3 anni ma si è ancora in una fase di transizione: i processi di ristrutturazione degli uffici statali del MiBAC sono in corso e si è ancora distanti da una seria stabilizzazione. L'unico dato certo sono la crescita dei visitatori in quasi tutti i musei autonomi. Ciò indipendentemente dalle condizioni economiche territoriali in cui ci si trovava. Federculture¹⁹¹ nel Rapporto annuale 2018 ha pubblicato i risultati di una ricerca effettuata su un campione di musei italiani per verificare quanto l'autonomia gestionale avesse apportato un miglioramento nei conti economici e soprattutto una maggiore auto-sostenibilità. Nel campione analizzato emerge che in media il 62% dei ricavi delle fondazioni culturali deriva dai ricavi caratteristici (incassi da biglietti,

¹⁸⁹ I musei elencati sono tutti enti di diritto privato, ad eccezione del Consorzio torinese per le Residenze sabaude e dell'Azienda Speciale Palaexpò. Non si è prodotto un calcolo che misurasse la dipendenza dai contributi pubblici dei musei nazionali anche se sarebbe stato possibile. Non si dispone, senza approfondite indagini di campo, di dati micro economici e contabili affidabili.

¹⁹⁰ Nel 1990 si calcolava che nell'insieme dei musei nazionali italiani, l'autofinanziamento raggiungesse l'8,4%, di cui il 2,04% dai biglietti. Oggi la situazione è del tutto cambiata: profili tariffari, riduzione dell'area di gratuità, crescita di attività espositive temporanee a pagamento, crescita dei servizi aggiuntivi, crescita degli sponsor e dei donatori, e così via. Si veda CIVITA (1993), *op. cit.*

¹⁹¹ Il campione di musei comprende i seguenti: Fondazione Donnarregina, Fondazione MAXXI, Fondazione Museo delle Antichità Egizie di Torino, Consorzio la Venaria Reale, Fondazione Museion, Fondazione Musei Civici di Venezia, Fondazione Pecci Prato, Fondazione Palazzo Ducale di Genova e Gallerie degli Uffizi, Gallerie dell'Accademia (Venezia), Museo Archeologico Nazionale (Napoli), Pinacoteca di Brera, Reggia di Caserta, Galleria Nazionale dell'Umbria, Museo Archeologico Nazionale (Reggio Calabria). Si veda il Rapporto di FEDERCULTURE (2018), *Impresa e cultura*, Gangemi editore, Roma.

location management, attività didattica, vendite di altri servizi, diritti di concessione). Per i musei autonomi si evidenzia un dato altrettanto importante: in media il 75 % dei proventi dei musei autonomi deriva dai ricavi caratteristici.

Il MiBAC qualche mese prima aveva comunicato i primi risultati, a due anni dalla riforma, sulle visite registrate nei musei italiani resi autonomi. *“Le statistiche ufficiali dei primi nove mesi dell’anno del 2017 parlano chiaro: se in Italia i musei crescono del 9,4% nelle cinque province del Lazio, si registra un +10% dei visitatori e + 12,6% degli incassi. In particolare, guardando all’esperienza delle gestioni autonome, la Galleria Borghese sta viaggiando con un +7.7% di visitatori e + 57% di introiti, le Gallerie Nazionali di Arte Antica di Roma hanno registrato una crescita del +7,4% di visitatori e del + 41, 8% degli introiti, mentre per la Galleria Nazionale d’Arte Moderna e Contemporanea di Roma la crescita è addirittura del + 84% per i visitatori e del + 182,1 per gli introiti. Il MiBAC non ha provveduto ancora a calcolare un indice di sostenibilità dei musei autonomi.*

Conclusioni

I principali risultati della review sono i seguenti:

- i. Laddove le gestioni sono state ammodernate, indipendentemente dalla forma gestionale pubblica, privata o nonprofit, sono stati raggiunti risultati migliori in termini di efficacia (più pubblico) ed efficienza (bilanci sotto controllo), ed economicità (riduzione dei contributi pubblici);
- ii. Laddove era presente una fondazione ex-bancaria, il risultato economico e sociale è arrivato più facilmente;
- iii. Non esiste una forma gestionale sotto il profilo giuridico che possa essere considerata migliore di altre. È vero tuttavia che se la governance e l’attrazione delle risorse da privati richiedono un coinvolgimento maggiore e determinante nei soggetti gestori di museo e/o di rete, le potenziali soluzioni giuridiche si limitano sostanzialmente a quelle private di tipo fondazionale o associativo;
- iv. Ogni museo presenta una soluzione sul piano degli obiettivi, delle finalità, delle attività e delle risorse che è specifica per quel caso. È difficile fornire un modello unico e sempre valido a favore di chi voglia od abbia intenzione di intraprendere un percorso di ammodernamento gestionale di un museo o di una rete. La scelta sembrerebbe sempre *“tailor made”*;
- v. Un altro aspetto di interesse è la resilienza dei sistemi culturali e delle reti. Durano nel tempo. Una volta che sia stato costruito un rapporto di collaborazione tra enti pubblici e tra enti pubblici e privati, il risultato (culturale, economico, sociale) è comunque arrivato. Le condizioni nelle quali tale resilienza si è manifestata sono state tutt’altro che stabili sotto quasi ogni punto di vista: l’evoluzione economica territoriale, la finanza pubblica sempre più restrittiva, l’ordinamento giuridico e fiscale, il quadro politico locale. A fronte di queste trasformazioni che hanno riguardato tutto il territorio nazionale e tutti i contenitori museali, sorprende il fatto che quelle poche esperienze di leale collaborazione così resilienti non siano state abbastanza imitate.

I suggerimenti per gli studi da effettuare in un prossimo futuro sono i seguenti:

- i. Andrebbe migliorata la qualità degli studi con riguardo ai musei ed al patrimonio italiano così come è stato possibile fare per le Fondazioni liriche, delle quali ormai

si conosce perfettamente il loro funzionamento sotto il profilo gestionale. Il lavoro del Commissario di Governo sull'andamento delle Fondazioni liriche che hanno aderito alla "Legge Brai" andrebbe esteso anche ai musei ed alle altre istituzioni culturali statali e non statali;

- ii. Un'altra area di approfondimento con riguardo alla gestione sarebbe quello di individuare una metodologia ed una pratica condivisa per la perimetrazione delle aree di attrazione, delle forme di rete potenzialmente attivabili, dell'individuazione dell'attrattore principale. Sarebbe molto utile conoscere quali sarebbero le condizioni ottimali per generare una rete;
- iii. Ad oggi risulta difficile sostenere i soggetti gestori dei musei perché se ne è spesso equivocato la loro (auto) sostenibilità economica e finanziaria. Un'area di studio applicato da approfondire sarebbe quello di individuare modalità, metodologie e strumenti per creare consenso attorno ai musei e più in generale al patrimonio allo scopo di generare risorse private aggiuntive.

I suggerimenti per la definizione delle policy sono i seguenti:

- i. L'autonomia gestionale attribuita ai musei, statali e non statali, sembra promuovere una modernizzazione almeno in ambito della valorizzazione. Le politiche per lo sviluppo basate sulla cultura dovrebbero indirizzare i responsabili dei musei verso una maggiore autonomia, estendendola eventualmente anche alla gestione del personale;
- ii. Le politiche di sviluppo legate al sostegno di impresa attraverso l'implementazione di specifici regimi di aiuto, sono spesso inefficaci. Al contrario, per le start-up e per le imprese nonprofit, queste forme di sostegno tradizionali sembrano avere maggiore successo. Le politiche di sviluppo appaiono del tutto improduttive quando si tratta di sostenere i soggetti gestori delle reti e dei musei. Per imprese che non possono sostenersi da sole attraverso la vendita dei servizi culturali, bisognerebbe proporre pacchetti di risorse per la fase di *start-up* gestionale, in seguito alla fase degli investimenti, e dopo avere dato vita alla rete stessa;
- iii. Le imprese che lavorano in filiera del settore museale, quelle specializzate nel restauro, nella manutenzione, nel digitale applicato alle attività espositive, nelle tecnologie di comunicazione on-line andrebbero aiutate non tanto attraverso i tradizionali regimi d'aiuto, quanto nel creare un ambiente favorevole per lo sviluppo dei loro prodotti, stimolando la domanda museale verso quelle attività;
- iv. Andrebbe migliorata la qualità degli studi con riguardo ai musei ed al patrimonio italiano così come è stato possibile fare per le Fondazioni liriche, delle quali ormai si conosce perfettamente il loro funzionamento sotto il profilo gestionale. Il lavoro del Commissario di Governo sull'andamento delle Fondazioni liriche che hanno aderito alla "Legge Brai" andrebbe esteso anche ai musei ed alle altre istituzioni culturali statali e non statali.

9. Meccanismo di funzionamento n.5 – Le ICC e la questione della localizzazione delle imprese nelle aree di attrazione

Premessa

Le politiche per le ICC, l'Asse II del programma, presuppongono un legame profondo di produzione e di commercializzazione, di domanda e di offerta tra l'impresa culturale e creativa e il territorio di competenza degli attrattori. L'aspetto territoriale è cruciale poiché dalla teoria (e dal PON) ricaviamo che:

1. Lo sviluppo delle imprese culturali e creative dipenderebbe primamente dall'emersione incessante di nuovi consumi e di nuovi servizi di mercato, in un ciclo dinamico in cui si propongono nuove offerte-nuove domande-nuove offerte;
2. Si presupporrebbe un processo di fertilizzazione tra il settore della cultura tradizionale (di mercato e non di mercato) e altri settori *market oriented* (anche manifatturieri) e quelli nonprofit (l'impresa sociale¹⁹²). Tali processi, nel PON, sono declinati in relazione al territorio alla scala delle aree di attrazione, un ambito assai angusto per un settore il cui raggio d'azione potrebbe essere teoricamente vasto. La distribuzione spaziale delle filiere di impresa e la loro localizzazione nelle aree di attrazione costituirebbero un elemento decisivo per il (buon) funzionamento delle politiche economiche.

Per il PON questa stretta connessione tra le ICC e l'area di attrazione riguarderebbe due delle tre tipologie di impresa finanziabili dal Programma:

- L'impresa specializzata in prodotti e servizi complementari alla valorizzazione degli attrattori culturali e naturali del territorio collegabile agli ambiti culturali, turistici, di spettacolo, dei prodotti tradizionali e tipici (detta anche impresa "consolidata");
- L'impresa specializzata in attività socialmente desiderabili e in beni pubblici non prodotti dal mercato (o imprese "nonprofit").

Per le imprese nuove (dette imprese "*start-up*") il PON non appone alcun vincolo territoriale legato alle aree di attrazione, rendendo ammissibili i progetti di nuova impresa con riguardo

¹⁹² Il PON dedica alle imprese nonprofit uno spazio assai limitato (si veda per tutti il Punto 2.A.5 Obiettivi specifici corrispondenti alla priorità d'investimento e ai risultati attesi, pag. 57). Non si rappresenta con chiarezza il ruolo che l'impresa sociale possa avere nello sviluppo locale se non che il coinvolgimento del settore nonprofit sia un modo di produrre a basso costo nell'ambito esclusivo di servizi connessi alla gestione e alla fruizione degli attrattori e di quant'altro presente nel contesto d'area. Le teorie sul settore nonprofit, in proposito, sono assai più ricche di suggestioni rispetto al ruolo sostitutivo dell'impresa standard e dell'organizzazione pubblica. Si veda anche in tema di imprese nonprofit il rapporto di Studiare Sviluppo (2015d).

all'intero territorio regionale. Per le imprese nonprofit invece vale il vincolo della residenza territoriale nelle aree di attrazione.

L'argomento centrale, per le politiche d'impresa, è quello dell'esistenza di un sufficiente mercato pubblico e privato in grado di assicurare nel tempo l'autonomia economica e finanziaria delle imprese profit e nonprofit. Il PON Cultura e Sviluppo fa coincidere tale mercato con l'area di attrazione. Il PON otterrebbe tale risultato in due modi: 1) direttamente, per mezzo di agevolazioni alle ICC in parte a fondo perduto, in parte a tasso agevolato; 2) indirettamente, attraverso il rafforzamento della rete museale e più in generale dell'offerta culturale ed ambientale del territorio nell'area di attrazione. Questo meccanismo può funzionare, secondo il PON, ma può essere ostacolato da una serie di problematiche che contraddistinguono il settore delle ICC: l'(in)esistenza di un mercato sufficiente per i loro servizi, la scarsità di credito ordinario di breve e di medio/lungo termine, la fragilità aziendale ed organizzativa delle ICC.

Lo scopo di questa parte della review è quello di verificare quanto la letteratura e le evidenze empiriche sostengano la fondatezza del principio che le politiche di valorizzazione del patrimonio e quelle delle ICC siano strutturalmente e funzionalmente collegate. L'analisi delle evidenze empiriche si focalizza perciò nel comprendere meglio l'effettiva diffusione delle ICC sul territorio italiano, se e quanto queste si localizzino nelle aree di attrazione, quali siano le imprese ed i settori coinvolti, se è possibile parlare o meno di filiera sia nell'ambito delle ICC sia in quello della cultura e del turismo.

Alcuni aspetti teorici

Non c'è ancora una piena e consensuale definizione settoriale delle imprese culturali e creative¹⁹³. Sono state proposte metodologie per la demarcazione settoriale che hanno dato luogo a vari universi: EUROSTAT, LEG, UNESCO, Symbola ed altre. Nel PON Cultura e Sviluppo si cita esplicitamente il Rapporto di Symbola (2015) che, con il sostegno di Unioncamere, ogni anno riporta dati ed informazioni aggiornati su un particolare e molto ampio universo di imprese culturali e creative. Nell'ultimo lavoro disponibile¹⁹⁴ il Rapporto Symbola pubblicato nel 2018 calcola che il valore aggiunto del settore culturale e creativo in Italia nel 2017 ammontasse a 92 miliardi di euro, pari al 3,2% del totale valore aggiunto, e che l'occupazione raggiungesse i circa 1,5 milioni unità, pari al 6,1% dell'occupazione totale. Secondo un'ulteriore misura, elaborata in base ad altre ipotesi, l'effetto prodotto dalla cultura potrebbe raggiungere il 16,6% del valore aggiunto del paese. Nella definizione di Symbola si distingue tra:

¹⁹³ Una bibliografia minima sul tema è la seguente: KEA (2009), *The impact of culture on creativity*, European Commission, DG EAC, Bruxelles; KEA (2006), *The economy of culture*, European Commission, DG EAC, Bruxelles; Department for Culture, Media and Sport (DCMS) (2008), *Creative Britain: new talents for the new economy*, London; World Intellectual Property Organization (WIPO) (2002), *Elements of a Sui Generis system For the Protection of Traditional Knowledge*, Document WIPO/GRTKF/IC/4/3. Geneva; UNCTAD-United Nations (2008), *Creative Economy Report. The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards Informed Policy Making*. Geneva and New York. Il documento scaricabile presso il link: <http://www.unctad.org/creativeeconomy>.

¹⁹⁴ La Fondazione Symbola pubblica lo stesso rapporto, che porta sempre lo stesso titolo, da diversi anni. Il Rapporto ospita l'aggiornamento annuale dei dati ed una serie di articoli di esperti e di accademici appartenenti a vari ambiti disciplinari e settoriali. Si veda Symbola (2018), *Io sono cultura - 2018, L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi*, Rapporto annuale, Roma.

- Industrie creative (comprendenti architettura, design e comunicazione);
- Industrie culturali (comprendenti cinema, radio, TV, video giochi e software, musica, editoria e stampa);
- *Performing arts* (comprendenti tutti i generi dello spettacolo dal vivo e le arti visive);
- patrimonio storico artistico (comprendenti musei, biblioteche, archivi).

A questi settori si aggiungerebbe quello denominato “creative driven”, che includerebbe attività che “non operano direttamente nei comparti della filiera [ICC] ma usufruiscono di competenze e contenuti culturali e creativi per competere sui mercati”, come le imprese di consulenza strategica, le imprese di tecnologia, le agenzie digitali, le imprese manifatturiere (ad es., moda) e dei servizi. Per “filiera” si intende un prodotto culturale che è generato attraverso una serie di fasi produttive svolte da diverse imprese/organizzazioni che, integrate verticalmente, giungono sino al cliente finale. È possibile appartenere ad una filiera produttiva il cui prodotto non è affatto culturale (il design di prodotti per la moda, ad es.), e questo può dare luogo a molti fraintendimenti. Alcuni esperti infatti discutono la definizione di Symbola, in Italia Valentino¹⁹⁵. Le differenze riguardano l'accoglimento senza adeguate contromisure, dell'intero settore della progettazione architettonica, del software, dei video giochi. Più discutibile ancora, per Valentino, le interdipendenze prodotte dal settore culturale sul settore del *made in Italy*, del turismo e dei servizi che porterebbe la cultura ad avere una centralità economica maggiore del settore delle costruzioni e di molte branche manifatturiere. Valentino non obietta sull'esistenza di effetti di *spill-over*, aderendo sostanzialmente al “modello dei centri concentrici” elaborato da Thorsby¹⁹⁶ cui si ispira Symbola, ma sulla natura e l'estensione di tali interdipendenze. Per Valentino è cruciale invece verificare quanto le imprese culturali in senso stretto possano essere incluse in filiere verticalmente integrate di settori “non culturali” di mercato.

A livello europeo, la stima delle dimensioni del settore culturale e creativo meno controversa è quella di ESSnet-Culture¹⁹⁷ (vedi Fig.2). Secondo questa definizione vi sarebbero 10 “domini” e 6 “funzioni” comprendenti la pubblicità e l'artigianato artistico, un allargamento che pochi oggi contestano¹⁹⁸. Ai domini corrispondono le attività, cui si rimanda per il dettaglio al testo di riferimento.¹⁹⁹ ESSnet non considera la componente manifatturiera. A riguardo si afferma che “*Manufacturing was not included as a cultural function because its characteristics are only partly cultural, much more industrial and hardly measurable by statistical classifications when the cultural content of the manufacturing activity is just marginal. Nevertheless, some manufacturing activities related very closely to the cultural products of books, press or recorded media are added as related activities: these related activities do not give a cultural value to the product but they make it possible to mass reproduce cultural goods for wider consumption. They include the printing of books and newspapers and the reproduction of recorded media.*”

La definizione si allontana da quella proposta dall'UNESCO (2009)²⁰⁰ che similmente al lavoro di Symbola include il patrimonio naturale, l'artigianato in generale, il software, le telecomunicazioni, tutte le attività di stampa, il Turismo, lo Sport e la ricreazione.

¹⁹⁵ Si veda, per una esaustiva rassegna dell'universo delle ICC, CIVITA (2012), *op. cit.*, e Manzella (2017), *op.cit.*

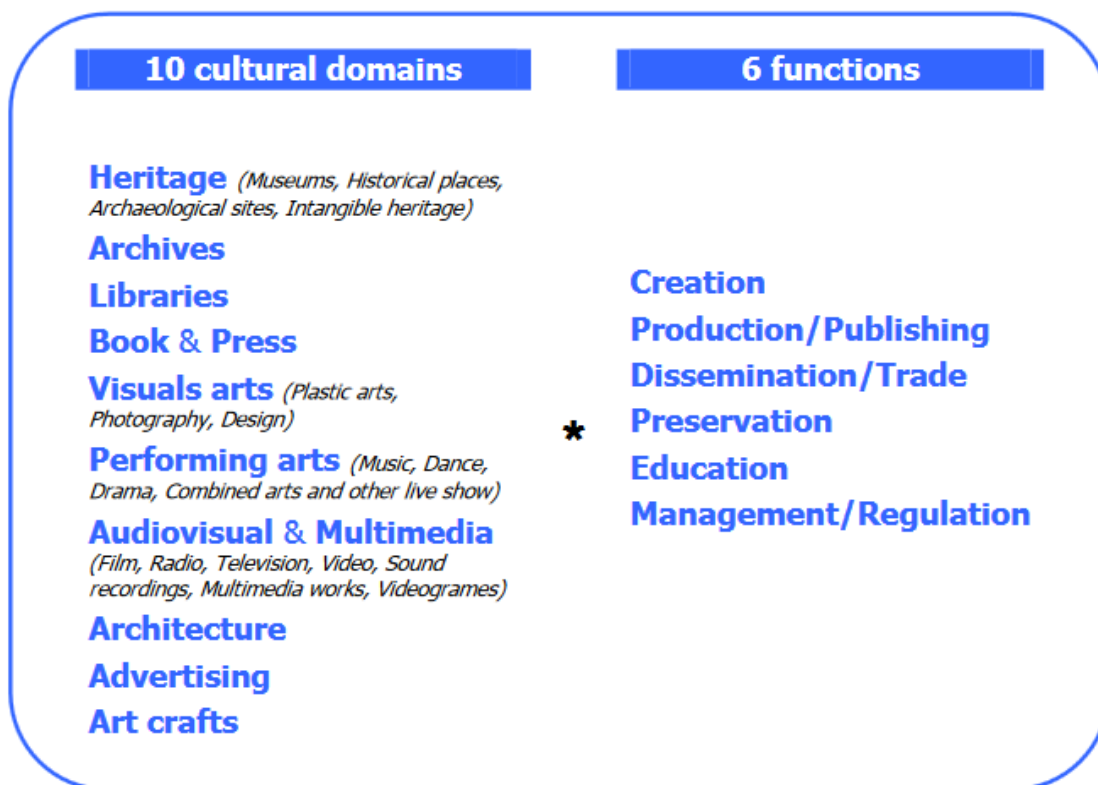
¹⁹⁶ Thorsby, D. (2001), *Economics and Culture*, Cambridge University Press; Thorsby, D. (2008), “The concentric circles model of the cultural industries”, in *Cultural Trends*, Vol. 17, n.3, September.

¹⁹⁷ Si veda ESSnet (2012), *Culture European Statistical System Network on Culture*, Final Report, Luxembourg.

¹⁹⁸ Si veda pag. 45, ESSnet (2012), *op. cit.*

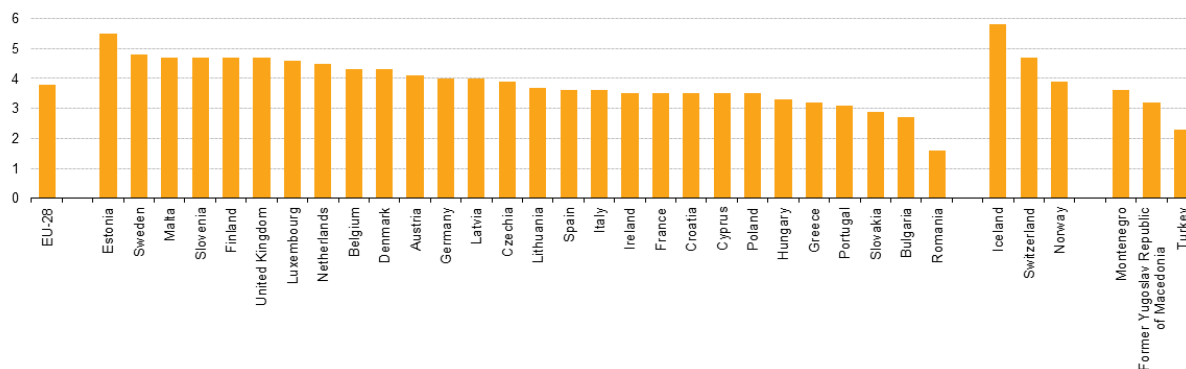
¹⁹⁹ Vedi pag. 64 e successive in ESSnet (2012), *op. cit.*

²⁰⁰ UNESCO (2009), *A Methodology to Collect International Book Statistics*, Document UNESCO CLT/CEI/CID/2009/PI/108, Scaricabile presso: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000182475>

Fig.2 – ESSnet – Culture, settori inclusi

Fonte: ESSnet (2012), pag.49.

Il Graf.7 e la Tab.2 riportano i dati dell'occupazione culturale in Europa nel 2017 con un confronto nel 2012. Nel 2017 circa 8,7 milioni di persone in EU erano occupate nel settore culturale, vale a dire il 3,8% del totale dell'occupazione. Secondo i dati Eurostat, rispetto al 2012, in Europa è stata registrata una piccola crescita nel numero di occupati, come in Italia che tuttavia si pone sotto la media europea e molto al di sotto della Germania (4%) e della Gran Bretagna (4,7%).

Graf.7 – Occupazione culturale nel 2017 in percentuale sul totale dell'occupazione**Figure 1: Cultural employment, 2017 (% of total employment)**

Source: Eurostat (online data code: cult_emp_sex)

Sotto il profilo teorico, il tema del territorio è centrale per tutti gli approcci riguardanti le ICC. Vi sono almeno due declinazioni principali delle varie teorie sulla cultura e sulla creatività che si riferiscono al territorio:

- sul piano applicato, le teorie delle ICC sono state sviluppate soprattutto come strumento per la rivitalizzazione di aree urbane in crisi, dove si è tentata la carta della riqualificazione attraverso lo stimolo e l'avvio di (nuove) attività economiche, di ricerca e di sperimentazione in ambito culturale e/o scientifico, di produzione e fruizione di prodotti culturali di mercato (spettacolo dal vivo), di incubatori di imprese giovanili per la cultura e la creatività, ovvero più in generale di privilegiare l'insediamento nelle aree degradate o abbandonate di imprese ed istituzioni appartenenti al settore delle tecnologie e dell'economia della conoscenza. Con i termini di città creativa (*creative cities*) e di città della conoscenza (*knowledge cities*) si indicano processi di sviluppo locale che dipendono dalla capacità di insediare lavoratori le cui professioni sono, in diversi modi, collegati alla creatività (in senso stretto: pittori, musicisti, grafici, architetti, imprenditori teatrali, discografici, galleristi, critici, collezionisti d'arte, ecc.).²⁰¹
- sul piano concettuale, gli approcci delle ICC postulano i *cluster* di imprese culturali e creative, per i quali si intende una concentrazione spaziale di aziende appartenenti ad un particolare settore produttivo di beni o servizi. Nel *cluster* la prossimità tra imprese darebbe luogo ad una forte competizione intra ed extra-territoriale, ad una più frequente innovazione di prodotti e di processi produttivi, una maggiore diffusione delle informazioni, un aumento della domanda aggregata per particolari *input* ed una generale riduzione dei costi di transazione²⁰².

La questione aperta è se queste concentrazioni di imprese culturali e creative sono presenti anche nelle aree di attrazione del patrimonio; se, in altri termini, vi è in un territorio specifico una qualche forma di fertilizzazione incrociata tra il patrimonio (organizzato in forma di sistema) ed il *cluster* di imprese culturali e creative. A rigore, bisognerebbe anche chiedersi se è possibile parlare sia di "filiera" di imprese culturali e creative in un certo territorio, sia di "filiera" di tipo culturale e turistica. Tra le teorie di economia urbana e culturale in competizione sul tema della filiera, merita un breve approfondimento aggiuntivo quella della "smile curve"²⁰³. A differenza di altri approcci di matrice più sociologica (ad es., Florida), Baldwin cerca di spiegare l'evoluzione della specializzazione produttiva internazionale prodotta come effetto della globalizzazione e della rivoluzione informatica. Nella sostanza, Baldwin et al. (2014) osservano che la delocalizzazione di una parte del settore produttivo nei paesi in via di sviluppo deriverebbe dalla volontà delle (grandi?) imprese manifatturiere di spostare all'estero i processi produttivi a più basso valore aggiunto per addetto per tenersi, invece, quelli più cruciali ed a più alto valore aggiunto. Baldwin si chiede perché questo assetto della produzione manifatturiera è accompagnata, a livello politico, da una doppia paradossale preoccupazione:

²⁰¹ Si veda in proposito la discussione di cui al Meccanismo n.2.

²⁰² La CE ha creato un osservatorio che misura la vitalità delle città culturali e creative. Ogni anno sono proposti alcuni indicatori che riguardano la vitalità culturale (*cultural vibrancy*) e l'economia creativa (*creative economy*) per alcune città medie e grandi europee. I dati sono disponibili presso il sito <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/cultural-creative-cities-monitor/>. Si veda anche il documento: Commissione Europa (2017), *The Cultural and Creative Cities Monitor*, a cura del Joint Research Centre (JRC), Lussemburgo.

²⁰³ Si veda anche Par. 4.2. Baldwin R., T. Ito, H. Sato (2014), *op. cit.*

- quella delle nazioni ricche, che si preoccupano della perdita di lavoratori nel settore manifatturiero a favore di paesi in via di sviluppo a bassa tecnologia ed a basso salario;
- quella delle nazioni povere destinatarie, che si preoccupano a loro volta di dare luogo a posti di lavoro di bassa qualità (*"getting the wrong sorts of jobs"*).

Tab.2 – Indicatori dell'occupazione culturale nel 2012 e nel 2017

Cultural employment, 2012 and 2017

	2012		2017	
	(1 000 persons)	(% of total employment)	(1 000 persons)	(% of total employment)
EU-28	8 113	3.8	8 657	3.8
Belgium (*)	183	4.0	198	4.3
Bulgaria	77	2.6	85	2.7
Czechia	184	3.8	204	3.9
Denmark (*)	126	4.7	122	4.3
Germany	1 690	4.3	1 664	4.0
Estonia	36	5.8	36	5.5
Ireland (*)	66	3.5	77	3.5
Greece	129	3.5	121	3.2
Spain	552	3.1	672	3.6
France (*)	863	3.3	939	3.5
Croatia	58	3.7	58	3.5
Italy (*)	813	3.6	826	3.6
Cyprus (*)	12	3.0	13	3.5
Latvia	32	3.6	36	4.0
Lithuania	48	3.7	50	3.7
Luxembourg (*)	13	5.3	12	4.6
Hungary	143	3.7	147	3.3
Malta (*)	7	3.9	10	4.7
Netherlands (*)	376	4.5	390	4.5
Austria	164	4.0	175	4.1
Poland	498	3.2	569	3.5
Portugal	129	2.8	146	3.1
Romania	132	1.5	141	1.6
Slovenia	43	4.6	45	4.7
Slovakia	59	2.6	73	2.9
Finland	125	5.0	116	4.7
Sweden	223	4.8	243	4.8
United Kingdom	1 338	4.5	1 492	4.7
Iceland	9	5.4	11	5.8
Norway	119	4.6	102	3.9
Switzerland	213	4.9	220	4.7
Montenegro	7	3.6	8	3.6
Former Yugoslav Republic of Macedonia	26	4.0	24	3.2
Turkey (*)	518	2.1	645	2.3

(*) 2012–2017: break in time series.

Source: Eurostat (online data code: cult_emp_sex)

eurostat 

Secondo questa teoria, dal 1970 ad oggi sarebbe cambiata e molto la quota di valore aggiunto nelle tre macro-fasi in cui è divisibile la filiera produttiva di un impresa-tipo in ambito manifatturiero:

- 1) la fase di prefabbricazione (ideazione, progettazione, pianificazione industriale e commerciale, ecc.);
- 2) quella di fabbricazione (le attività dirette alla produzione finale);

3) quella di post-fabbricazione (commercializzazione, distribuzione, comunicazione, ecc.).

In un ipotetico confronto intertemporale dell'impresa-tipo tra gli anni '70 ed oggi, la prima e la terza fase di produzione guadagnano quote maggiori di valore aggiunto e dunque crescono nella catena del valore. La fase di fabbricazione, al contrario, si riduce notevolmente. In ragione di questo andamento, il processo di *downsizing* che le imprese manifatturiere avrebbero manifestato negli ultimi 25 anni deriverebbe dalla scelta di separare e delocalizzare la fase di fabbricazione nei paesi in via di sviluppo. Se si guarda all'industria nel suo insieme l'effetto prodotto dalla rimodulazione del ciclo produttivo implica che le fasi di pre-fabbricazione e quelle di post-fabbricazione tendono a rimanere nel paese, e così anche la quota relativa di valore aggiunto, mentre le fasi di produzione vere e proprie si spostano all'estero e con esse la relativa quota di valore aggiunto. Queste curve danno luogo alla cosiddetta *Global Value Chain* (o *GVCs*)²⁰⁴, che è la forma aggregata della catena del valore a livello di settore economico (prevalentemente manifatturiero, per Baldwin), derivante dalla somma dei comportamenti "micro" da parte delle imprese individuali. Secondo Germani e Valentino (2017)²⁰⁵, questa condizione potrebbe beneficiare le imprese culturali e creative, perché vi è sempre più lavoro per loro nella fasi di pre- e post-produzione. Queste imprese si agglomerano in certi luoghi e forse potrebbero essere più competitive o resilienti, qualora fossero anche maggiormente concentrate territorialmente, dando vita ad un *cluster*.

Si può dire, allo stato, che il cluster culturale e creativo differisce per definizione da quello che caratterizza la filiera produttiva indotta dalla valorizzazione culturale e turistica del patrimonio. Si può anche aggiungere che la presenza eventuale di imprese ICC non comporta che automaticamente lavorino in filiera tra loro, e tra loro ed altri comparti. A meno che non si prenda in considerazione il grande contenitore ICC sviluppato da Symbola, dove attraverso il settore "creative driven" si inseriscono tutte le imprese, anche quelle turistiche, facendo sempre coincidere settori, prodotti e filiere.

Veniamo adesso alle evidenze empiriche: se le teorie cercano di dare consistenza ai cluster ICC, dobbiamo chiederci se effettivamente queste esistano e dove sono collocate.

L'evidenza empirica

Sin dall'origine, una parte consistente della letteratura economica italiana segna una divaricazione profonda tra coloro che si sono occupati prevalentemente di *cluster* di imprese culturali e creative e coloro che hanno privilegiato il ruolo ed il legame esistente tra patrimonio e turismo. Entrambi i modelli di sviluppo locale darebbero (o potrebbero dare) vita ad imprese e filiere diversificate e complesse, il problema è quello di capire se sono connesse. In alcuni casi i distretti (o *cluster*) basati sul patrimonio possono stimolare al margine la filiera ICC attraverso l'informatica, l'ICT, il marketing, l'editoria, i media e così via. È anche altrettanto pacifico che alcune attività produttive legate alle ICC possono produrre turismo, anche se questo aspetto non dovrebbe rappresentare la parte più significativa degli effetti indiretti ed indotti attesi sul tasso di crescita del territorio. In altri casi, il turismo può essere

²⁰⁴ Una trattazione molto dettagliata della "value chain" per il settore culturale è disponibile in Commissione Europea (2017), *Compendium of recommendations from ex-post evaluations of European Capitals of Culture 2007-2015*, Documento della Commissione, Bruxelles. Si veda anche UNESCO (2016), *The globalization of cultural trade: a shift in consumption International flows of cultural goods and services 2004-2013*, UNESCO Institute for Statistics, Montreal.

²⁰⁵ Germani F., P.A Valentino (2017), "Internazionalizzazione dei processi, localizzazione delle attività e nuove forme di competitività dell'industria culturale e creativa", in CIVITA (2017), *L'arte di produrre arte. Competitività e innovazione nella cultura e nel turismo*, 2017, Marsilio, Venezia.

stimolato dall'industria culturale legata alla musica popolare, al cinema e più recentemente all'editoria (Salone del Libro di Torino, il Festival di letteratura di Mantova).

Nonostante il tentativo di Santagata di conciliare attraverso il concetto di distretto i due approcci allo sviluppo, che peraltro non sarebbero alternativi l'uno all'altro, è sempre rimasto in sospetto da parte dei "distrettualisti" l'atteggiamento più favorevole da parte delle autorità pubbliche responsabili della programmazione economica verso politiche per il patrimonio che privilegiassero l'attrattività turistica, nonostante le diseconomie esterne che tali modelli producono in alcune situazioni²⁰⁶. Solo con la programmazione relativa al ciclo 2014-2020 le ICC hanno avuto un autonomo e pieno riconoscimento per il valore potenziale che potrebbero arrecare al territorio ed a contribuire a ridurre il gap di sviluppo con le Regioni del Centro-Nord.

La questione, tuttavia, non è così semplice come appare. Se da un lato la forma distrettuale e le aggregazioni di imprese ICC sono tutt'altro che un risultato conseguito sul piano applicato (se esistono, dove sono localizzate, quali sono le loro caratteristiche, se è possibile stimolarne la crescita o la creazione), poche sono le ricerche e gli studi che cercano di legare o di comparare i due settori e/o le due filiere.

L'OECD (2014)²⁰⁷ ha pubblicato un Rapporto dove si cerca di fornire una "review of the linkages and synergies between tourism and the creative industries". Il lavoro sconta le solite difficoltà ad indicare confini certi all'industria culturale e creativa e ad omogeneizzare le diverse definizioni statistiche che i paesi hanno voluto dare al settore. Nel rapporto si propone un'ulteriore semplificazione: quella di considerare l'industria culturale e creativa come se fosse un'unica platea di imprese creative. Con questo, si cerca di derivare un *link* più immediato con il turismo allargandolo allo spettacolo dal vivo (che include la parte di mercato come la musica popolare, e quella non di mercato come la prosa, la musica classica e le attività festivaliere in generale), alle attività convegnistiche e fieristiche tradizionalmente legate all'industria culturale (a Mantova il Festivalletteratura; l'Art Basel in Svizzera, le mostre di arte contemporanea ad Austin, ecc.), ed alle attività generative di turismo legate all'industria ed al commercio che utilizzano nella loro filiera produttiva qualche attività creativa come nell'abbigliamento e nella moda, nel mobile, nelle scarpe, nei gioielli, ecc. Si tratta di aggregazioni di iniziative ed eventi assai tradizionali e consolidati soprattutto nelle grandi aree urbane o nei distretti industriali, e si fa fatica a vederne la novità, la particolarità ed il legame in relazione al mondo culturale. A dimostrazione delle tesi del Rapporto, il documento elenca e descrive un certo numero di casi di studio a livello internazionale, tra i quali è presente il caso italiano dell'industria del design a Milano. In questo settore il nesso tra impresa creativa, industria e servizi, soprattutto nel campo della moda e del mobile, è più verosimile: le attività creative costituiscono un prodotto intermedio che trova a Milano una elevatissima concentrazione di persone fisiche e società con pochi eguali a livello internazionale. Il rapporto con il turismo qui è misurato non solo dal flusso generato dai clienti e le imprese per spostamenti motivati dalle attività economiche, ma anche dalle innumerevoli iniziative di tipo fieristico (salone del mobile, ad es.) e delle stagionali sfilate di moda (Armani, Krizia, Dolce e Gabbana, ecc.). Qui il legame tra filiera creativa del design - di cui Milano è

²⁰⁶ Ci si riferisce alle problematiche delle grandi città d'arte come Roma, Firenze e Venezia dove è presente lo spopolamento dei centri storici e l'abbassamento della qualità del prodotto turistico a causa della congestione dei luoghi più visitati e dei suoi dintorni. Sull'uso distorto del patrimonio a causa del turismo si veda Montanari T. (2013), *Le pietre e il popolo*, Minimum fax, Roma; si veda anche Erban F. (2018), *Non è triste Venezia*, Pietro Manni S.r.l., S. Cesario di Lecce. Per un'opinione di un economista sulla situazione di Venezia si veda Caliendo C. e P.L. Sacco P.L. (2011), *op. cit.*

²⁰⁷ OECD (2014), *Tourism and the Creative Economy*, OECD Studies on tourism, Report, Bruxelles. Documento scaricabile il link: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207875-en>.

certo una delle capitali globali - e settore manifatturiero è un fatto assodato, anche se si tratta di un elemento non certo nuovo.

Aldilà del caso di Milano, gli studiosi coinvolti nel Rapporto OECD sopra citato hanno cercato di individuare l'esistenza di uno specifico segmento turistico, quello del turismo "creativo", che si riferisca alle ICC senza appoggiarsi ad improbabili riclassificazioni di flussi turistici prodotti dai settori culturali (di mercato e non) o da altri settori forse collegati. Ad esempio, il turismo che offre ai visitatori prodotti "esperienziali" (si veda Richards (2011)²⁰⁸) relativi a caratteristiche associate a quello specifico territorio. Tra queste caratteristiche è possibile considerare l'attrazione esercitata dall'enogastronomia²⁰⁹, dalla vendita di prodotti agricoli od agroalimentari tipici, dagli itinerari urbani di architettura e design. Non è considerata estranea anche la recente tendenza delle grandi imprese italiane e straniere a dotarsi di contenitori culturali per attività espositive permanenti e temporanee da associare al nome dell'impresa stessa (come Prada a Milano, come Palazzo Grassi sede della Pinault Collection a Venezia). Infine, non ultimo, il turismo generato dall'attività di lavoro delle stesse ICC, se collegate a filiere non prettamente culturali nazionali ed internazionali. Il rapporto dell'OECD è nella sostanza un esercizio "normativo", presenta elenchi e descrizioni di casi di studio senza rigorose e convincenti analisi ed indagini quantitative, e soprattutto non si chiede mai perché sia così a Milano e non a Palermo.

Nel lavoro di CIVITA (2012)²¹⁰ si presentano dati quantitativi sulle ICC per regione e per provincia per l'anno 2009. Ciò che emerge è che le ICC non sono distribuite in modo omogeneo: una concentrazione molto alta è segnata nel Lazio e nella Lombardia, seguite a distanza da Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Emilia Romagna. Molto attardate sono le Regioni del Mezzogiorno. In particolare, a livello regionale, si ricava che:

- è presente una forte concentrazione delle ICC in due Regioni (Lazio e Lombardia) e che l'addensamento riguarda prevalentemente l'industria culturale (74% degli addetti delle ICC) rispetto a quella creativa;
- Nella graduatoria regionale, le prime cinque regioni rimangono sempre le stesse indipendentemente dai comparti e dai settori, ed in particolare sono il Lazio, la Lombardia, il Veneto, l'Emilia Romagna, il Piemonte e la Toscana;
- I beni culturali sono marginali nella creazione di addetti alle ICC²¹¹;
- Gli addetti alle ICC si addensano nelle grandi aree metropolitane (il 59,8%);
- Le ICC italiane producono per un mercato prevalentemente interno;
- Le imprese del design si concentrano, al contrario, al di fuori delle grandi aree metropolitane, un risultato che è correlato alla vicinanza del "consumatore finale", in genere le unità di produzione del "made in Italy".

Se si analizzano i dati a livello provinciale emerge che:

- Il settore delle ICC è soprattutto collocato nelle due aree metropolitane più importanti: Roma (17,0%) e Milano (17,5%);

²⁰⁸ Richards G (2011), "Creativity and tourism: The State of the Art, in *Annals of Tourism Research*, Volume 38, Issue 4, October.

²⁰⁹ Friel M., Peres A. (2017), "Il turismo creativo e culturale in Europa e in Italia: aspetti quali/quantitativi", in CIVITA (2017) *op. cit.*

²¹⁰ CIVITA (2012), *op. cit.*, si veda pag.129. I dati sono ISTAT e provengono dall'Archivio ASIA.

²¹¹ È sempre bene considerare che la gestione di una parte consistente del patrimonio culturale è pubblica diretta e dunque non appare nei dati dell'Archivio ASIA, che raccoglie gli addetti alle imprese del settore privato.

- Vi sono alcune province che hanno una media di addetti alle ICC più elevata della media nazionale e si tratta di Bologna, Firenze, Napoli, Torino, Venezia;
- Vi sono alcune province note per avere città d'arte importanti che si collocano al di sotto della media come Ferrara, Pisa, Mantova, Siena;
- Il Mezzogiorno non presenta alcuna specializzazione di ICC a livello nazionale, mentre risultano nella media Napoli²¹², Lecce, Palermo, Bari, Salerno e Catania. In queste città del Mezzogiorno si riscontra una concentrazione significativa per alcuni settori come il cinema, la radio-TV, i musei.

Nello studio si aggiunge inoltre che le ICC sono particolarmente deboli laddove è presente una forte specializzazione produttiva (nel Nord-est) o, al contrario, non è presente alcuna specializzazione (come nel Mezzogiorno). Ma l'affermazione di Valentino più forte, sebbene non approfondita nello studio, è che laddove l'industria del turismo è forte il settore ICC risulta molto debole, *“facendo pensare che il contributo della valorizzazione culturale attraverso le ICC ha scarso peso nell'attrattività dei luoghi”*. In altra pubblicazione Valentino (2014)²¹³ sostiene che le imprese del design (che possono costituire una *proxy* dell'industria culturale e creativa) sono ubicate in modo disomogeneo a livello nazionale, con un forte differenziale tra Mezzogiorno e Centro-Nord. Le ICC, sempre misurate dalle imprese del design, si fermerebbero a Napoli, con l'eccezione di Palermo. Il resto del territorio meridionale non possiederebbe una specializzazione produttiva nel design. Valentino scopre anche che le imprese del design, nel periodo considerato, si riducono ed individua varie cause: in parte dipenderebbe dalla crisi economica italiana, che è soprattutto crisi interna dei consumi finali delle famiglie; in parte perché la produzione delle imprese del design è più in generale quelle *“dell'industria culturale”* è destinata alla sola domanda interna, con una bassa propensione all'esportazione (con ovvie eccezioni nell'ambito del *made in Italy*); in parte perché la domanda di cultura delle famiglie italiane è più bassa della media europea; in parte perché la domanda pubblica si è fortemente ridotta nel tempo, sempre a causa del deficit eccessivo del settore pubblico. Di fronte a questa difficile situazione, soprattutto nel Mezzogiorno, si dovrebbe riflettere sulla domanda *“potenziale”*, e se questa fosse attivabile in qualche modo. Nello stesso articolo si sostiene che la domanda potenziale sarebbe attivabile qualora:

- Si intervenisse nell'istruzione pubblica a tutti i livelli, migliorandone la qualità e modificando il rapporto tra museo (la cultura in generale) e le scuole;
- Si investisse nell'uso di nuove tecnologie per ridurre la distanza della cultura dei giovani e del pubblico distante;
- Si investisse per ridurre il *“digital divide”* nel Mezzogiorno;
- Si estendesse l'abbonamento museale, come quello che è stato sviluppato a Torino rivolto ai residenti, al resto del paese, creando così una maggiore fidelizzazione del pubblico come già avviene per lo spettacolo dal vivo.

Dal lato dell'offerta si potrebbe anche incidere sui costi di produzione delle imprese creative per via fiscale (*tax shelter*, *tax credit*), sempre che persista una domanda pagante per i prodotti culturali e creativi italiani.

Il terzo studio di CIVITA²¹⁴ è rivolto a verificare quanto la *“Global Value Chain”* di Baldwin sia presente per il settore dell'industria culturale e creativa in Italia. Ne emergerebbe che anche i

²¹² Si vedano pagg.151-164.

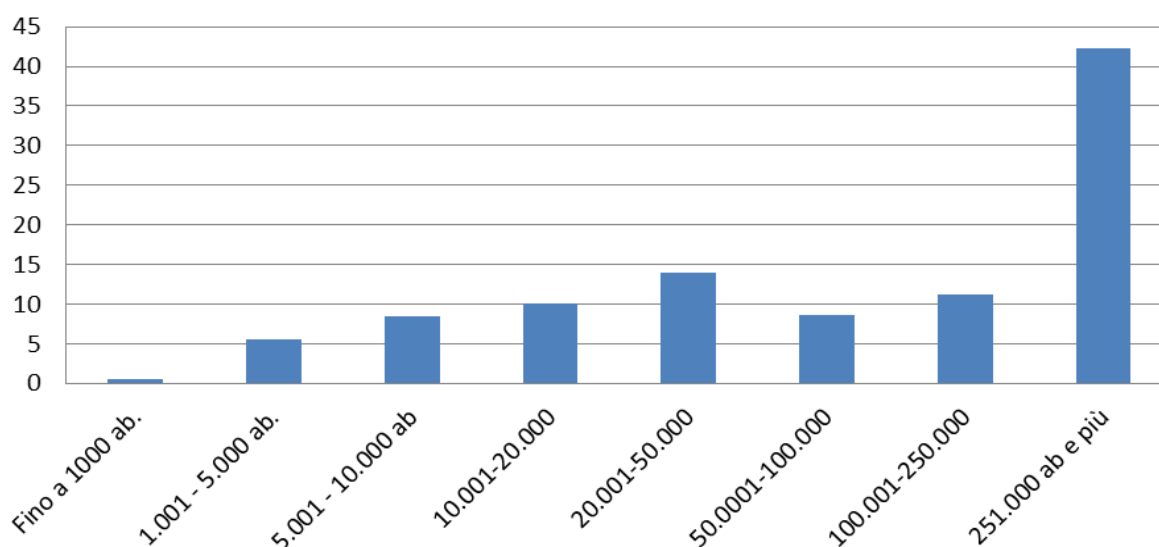
²¹³ Valentino P. A. (2014), *“Le politiche per il design e l'industria culturale e creativa: alcune proposte”* in CIVITA (2014), *L'arte di produrre arte. Imprese italiane del design a lavoro*, Marsilio, Venezia.

²¹⁴ Pag. 104. Si veda CIVITA (2017), op. cit.

settori dell'ICC italiani, sebbene meno intensamente della Gran Bretagna, della Francia e della Germania, hanno la forma della “smile curve”, anche se sarebbe presente un certo ritardo nel processo di innovazione ancora da colmare. Nello stesso studio, gli aspetti territoriali sono riportati con un esercizio prodotto su alcune grandi aree metropolitane europee, in Italia approssimate dalle regioni Lazio e Lombardia. I risultati principali sono che:

- 1) gli addetti alle ICC sono concentrati soprattutto nelle grandi aree urbane;
- 2) che in Italia vi è una più marcata specializzazione funzionale, a Roma per l'audiovisivo, a Milano per l'editoria. A Milano si attrae anche la comunicazione e il design, per gli autori a causa della vicinanza al polo nazionale manifatturiero.
- 3) Un altro risultato interessante riguarda l'agglomerazione delle ICC a livello urbano. Il Graf.8 riporta la concentrazione degli addetti nelle ICC per classi di dimensione della popolazione urbana residente

Graf.8 – La distribuzione degli addetti ICC per dimensione della popolazione residente dei Comuni in Italia (2014)



Ne emergono alcuni elementi di particolarità²¹⁵:

- 1) Che si conferma la centralità degli addetti nelle filiere ICC nelle due grandi aree metropolitane di Roma e Milano e che al crescere della popolazione residente aumentano gli addetti alle ICC;
- 2) Che esisterebbe una certa capacità attrattiva da parte dei Comuni tra i 20 e i 50 mila abitanti per effetto di quello che nel testo viene chiamato “economie di interconnessione”, causata dalla diffusa presenza in alcune città italiane più piccole di imprese del *made in Italy* e del design.

Un lavoro elaborato da OECD-LEEDS (2016b)²¹⁶ per conto del MiBAC e propedeutico al PON Cultura e Sviluppo fornisce un'altra quantificazione della localizzazione delle ICC relativamente alle sole regioni di competenza del PON (il Mezzogiorno). Anche in questo caso

²¹⁵ Grafico rinveniente a pag. 140 del Rapporto CIVITA (2017), *op. cit.*

²¹⁶ OECD-LEEDS (2016a), *ACTORS Italia, Dalla creatività all'impresa creativa, working paper*, disponibile presso il link: <http://oe.cd/ACTORS>, Paris.

si impiegano indicatori di concentrazione, a partire dalla definizione settoriale di Symbola, impiegando i dati censuari del 2011 per le imprese e gli addetti. I valori sono successivamente “raffinati” considerando specializzate in ICC solo quelle province dove siano presenti almeno 250 addetti²¹⁷. Il risultato sarebbe il seguente:

- Nel Mezzogiorno l'aggregato dei settori che costituisce la categoria delle “industrie culturali” non trova alcuna specializzazione;
- nel settore legato al “patrimonio storico – artistico” sono solo tre le province che presentano una specializzazione relativa: Palermo, Foggia e Matera;
- le “performing arts” segnano un picco tra le regioni analizzate nelle province di Napoli, Salerno, Bari, Barletta-Andria-Trani, Palermo, Catania;
- l'agglomerato di settori che costituisce la c.d. “industria creativa” è visibile in 12 province come Benevento, Avellino, Salerno, Bari, Lecce, BAT, Potenza, Matera, Cosenza, Agrigento, Enna, Siracusa). Se si escludesse il settore dell'architettura, cadrebbe anche questa specializzazione.

Bisogna comunque far presente una cautela che vale sia per gli studi di CIVITA che per le analisi dell'OECD. In quasi tutti i settori dei beni e le attività culturali non di mercato (patrimonio, biblioteche, archivi), il soggetto gestore è il settore pubblico stesso e ciò porta a sottostimare il numero degli addetti effettivo poiché l'Archivio ASIA (ma anche il Censimento) attribuisce gli addetti pubblici del settore culturale all'aggregato indifferenziato del settore pubblico²¹⁸. Se non si correggesse il dato, il Mezzogiorno per quanto riguarda il settore culturale (ma non quello creativo) si troverebbe ad essere collocato ad un livello inferiore alla realtà. Difficile dunque parlare di specializzazione nelle ICC nel Mezzogiorno, se non debolmente, nelle grandi aree metropolitane di Napoli e Palermo. Da uno sguardo alla specializzazione turistica, anche questa non sembra ricalcare i territori provinciali delle ICC, con l'eccezione di Matera, Lecce, BAT, Cosenza (che difficilmente la si può considerare una città turistica).

I lavori di CIVITA e dell'OECD-LEEDS citati sembrano concordare sul fatto che le aree di attrazione culturale, e le aree di localizzazione delle imprese culturali e creative non coincidano nel Mezzogiorno, ad eccezione delle grandi aree metropolitane. Queste tuttavia, non sono sempre sede di attività turistiche, come mostrano le Provincia di Napoli, di Palermo e di Salerno. Entrambi i lavori indicano che il legame tra le ICC e il mercato turistico è anch'esso molto debole. Più forte, invece, la coesistenza nel Mezzogiorno di un legame tra settori specializzati nel patrimonio e nel turismo. Specie dove è presente il connubio tra mare e cultura (in Sicilia, ad es.).

Sull'efficacia delle politiche di valorizzazione culturale sul piano turistico è utile citare i risultati di un articolo di Colaizzo R., M. Letta, P. Montalbano (2018)²¹⁹. Gli autori hanno elaborato una prima attività valutativa rivolta a individuare relazioni di causalità tra interventi attuati ed attrattività turistica cercando di isolare la performance che ci sarebbe stata in assenza dell'intervento stesso attraverso un metodo semi-sperimentale di natura controfattuale. Il

²¹⁷ Si tratterebbe di un'ipotesi standard nell'ambito degli studi sulle PMI. Il fatto però che esista una filiera non dipende solo dalla presenza di un numero di addetti significativo, ma dalla natura del prodotto e della loro collocazione nell'ambito della filiera produttiva culturale e creativa.

²¹⁸ Nei censimenti ISTAT gli addetti del settore pubblico sono classificati tutti sotto un'unica voce ATECO, senza indicare le funzioni che svolgono effettivamente.

²¹⁹ Si veda Colaizzo R., M. Letta, P. Montalbano (2018), L'efficacia delle politiche di valorizzazione culturale. Analisi fattuale e controfattuale sull'attrazione turistica, *Economia della Cultura*, Vol. XXVIII, n.4, Il Mulino, Milano.

risultato del lavoro è che nel periodo tra il 2000 e il 2016 si è avuta una relazione positiva tra spesa per la cultura e attrattività turistica sia nazionale, sia estera. Gli autori, tuttavia, mettono in evidenza che tale relazione positiva tra cultura e turismo è “non-lineare”, nel senso che tale relazione è caratterizzata da fasi cicliche, dove fasi di accelerazione sono seguite da fasi di rallentamento. Emergerebbe, secondo gli autori, una risposta molto intensa nelle fasi iniziali di ignizione per poi stabilizzarsi su alcune soglie critiche dove l'efficienza della spesa per lo sviluppo si abbassa in modo consistente. Poi il ciclo temporale si ripropone allo stesso modo successivamente. Vi sarebbero “soglie critiche” ed “equilibri multipli in relazione a diversi livelli di intensità relativa” all'aiuto. Un risultato, perciò, molto importante: vi sarebbe un certo legame tra interventi di sviluppo sui beni e le attività culturali ed il turismo, anche se l'efficacia varia nel tempo.

Gli studi menzionati sono statici, strutturali e non dinamici. Non segnano quale sia stata l'evoluzione delle imprese e degli addetti nel tempo. Non forniscono una chiara indicazione che laddove si investa sul patrimonio, si possa creare impresa ICC, anche se poco presente a livello endogeno. La letteratura dei distretti industriali la negherebbe. Quella dei distretti culturali, al contrario la presuppone, ma la deve dimostrare. Tuttavia risulta difficile immaginare che nell'ambito dello sviluppo delle filiere ICC, vi sia un'opportunità di crescita reale laddove le imprese siano molto deboli o mancanti del tutto. Risulta anche difficile immaginare come sia possibile creare le condizioni di “nascita” di una filiera ICC collegabili ad altri settori se le condizioni sono quelle presenti in gran parte del territorio meridionale, con l'eccezione di poche aree (grandi città; alcuni rari distretti produttivi). Laddove invece nel Mezzogiorno le ICC sono già presenti, qualche opportunità di sviluppo potrebbe emergere.

Un tema non affrontato dagli studi sulle ICC sono i bacini di domanda delle imprese culturali e creative sia rivolte al consumo finale delle famiglie, sia quelle rivolte al B2B. Per quanto riguarda le ICC rivolte al consumo finale dei residenti (le famiglie), così come si era messo in evidenza nel meccanismo di funzionamento n.1 sulla domanda, scontano comunque in generale un basso livello di spesa pro-capite, tra i più bassi in Europa. Se questa è la situazione italiana, quella relativa al mezzogiorno è certamente peggiore, riducendo l'area di mercato potenziale delle imprese ICC e confinando ancor di più la loro localizzazione nelle aree urbane più grandi. Per quanto riguarda invece le ICC rivolte al B2B, e dunque quelle che partecipano ai processi produttivi in altre filiere culturali, creative e non, molto poco sappiamo della loro esistenza e della loro resilienza. Quali sono i loro clienti? Dove soprattutto sono collocati? Le imprese culturali (nel Mezzogiorno) fanno fronte ad una domanda soprattutto locale, di area? Le imprese creative, invece, fanno fronte forse ad una domanda di area più vasta del Comune o dell'area di attrazione: forse nazionale, forse internazionale? Il fatto che le imprese culturali e creative risiedano nelle città più grandi, anche distanti dalle aree di attrazione e dai grandi attrattori, non comporta che esse non considerino queste aree come loro territorio di elezione e di lavoro. A questo proposito, un altro contributo di OECD-LEEDS (2016a)²²⁰ dice che *“rimane da dimostrare che la spesa pubblica nel settore artistico e culturale rappresenti un fattore realmente decisivo per le decisioni di rilocalizzazione d'impresa, contrariamente a quanto invece si sa sul ruolo delle infrastrutture, del loro stato, della loro manutenzione e della loro gestione, e di altri fattori di contesto concernenti la gestione d'impresa in maniera più diretta [...]”. In sostanza, appare discutibile che la possibilità di accedere ad un mercato potenziale, legato alle possibili ricadute indirette della spesa pubblica a sostegno del settore artistico e culturale, risulti sufficiente, da sola, a spingere un'impresa a rilocalizzarsi in uno*

²²⁰ Si veda Pag.16. OECD-LEEDS (2016b), *ACTORS Italia PON Cultura: Asse II Indicazioni di policy per lo sviluppo del settore delle imprese culturali e creative*, working paper, disponibile presso: <http://oe.cd/ACTORS>, Paris.

specifico territorio.” Forse non serve che l’impresa creativa si localizzi nell’area di attrazione, se questa risiedesse nelle aree urbane più grandi o nelle aree produttive manifatturiere, agroalimentari o artigianali più vicine entro i confini della stessa Regione. Sarebbe anche possibile immaginare bacini d’utenza più vasti, meridionali ed interregionali, se la domanda di attività culturale e creativa fosse soddisfatta attraverso il WEB. In altre parole, l’OECD sostiene che se vi deve essere un approccio strumentale alla spesa pubblica a sostegno del settore artistico e culturale, è bene che questo influenzi le decisioni di politica economica a monte, in un’ottica di programmazione integrata, piuttosto che rimanere a valle di tale processo. Si torna perciò al tema della valorizzazione e della rete formata dall’attrattore e dagli altri monumenti collegati: senza una gestione più integrata e moderna, anche il legame con la filiera delle ICC viene meno. Come viene meno il rapporto con la filiera turistica, questa si certamente locale e dipendente anche da un mercato turistico culturale più moderno ed attrattivo grazie alla cultura.

Conclusioni

I principali risultati della review rivolta al meccanismo n.5 sono i seguenti:

- i. Il mercato delle imprese e culturali e creative nel Mezzogiorno sconta un basso consumo di cultura da parte delle famiglie residenti, in Europa tra le più basse tra i paesi aderenti EU28. Non è chiaro, neanche, quale sia la domanda effettiva verso le imprese ICC derivante dal segmento B2B, anche se si sospetta essere non molto elevata per quelle localizzate nel Mezzogiorno. Come risulta dagli studi le imprese ICC, dato un mercato non esaltante, sono collocate preferibilmente e forse quasi esclusivamente nelle aree urbane delle città più grandi;
- ii. Un ulteriore risultato importante, a conferma anche della conclusione precedente, è che non sembra emergere una sovrapposizione tra i *cluster* esistenti delle ICC e le aree di attrazione dell’Asse I nel Mezzogiorno. Ciò non comporta, tuttavia, che le politiche di valorizzazione non possano dare vita a filiere laddove non esistano. L’evidenza empirica tuttavia mostrerebbe una correlazione molto debole tra le imprese ICC “consolidate” e l’area di attrazione;
- iii. Vi sono alcune agglomerazioni o *cluster* di ICC che si localizzano in aree extraurbane e periferiche, come nei distretti industriali o in altre aree produttive non distrettuali, ma solo in presenza di un comparto produttivo manifatturiero vitale. Queste condizioni sono rare nel Mezzogiorno e più frequenti nel Centro-Nord;
- iv. Fanno eccezione i casi nei quali le aree di attrazione e l’attrattore sono localizzati in grandi aree urbane, perché le ICC, ed in particolare le industrie culturali, sono generalmente residenti nelle città;
- v. Una più evidente correlazione tra localizzazione d’impresa ed area di attrazione è presente per la componente nonprofit delle ICC, poiché queste sono collegate ad obiettivi ed attività sociali che hanno una portata sostanzialmente locale;
- vi. L’evidenza empirica mostra, infine, una più solida correlazione tra localizzazione d’impresa consolidata ed area di attrazione per le imprese appartenenti alla filiera turistica.

I suggerimenti per gli studi da effettuare in un prossimo futuro sono i seguenti:

- i. Un'area di studio poco esplorata è quella dell'analisi dei bacini di domanda effettivi delle imprese ICC, se locali, nazionali od internazionali. Lo scopo è quello di capire quanto una localizzazione di queste imprese nelle aree di attrazione sia realistica. Se ne potrebbe derivare qualche insegnamento e qualche riflessione sulla collocazione territoriale ottimale e sulle relazioni economiche e produttive che si possono creare entro e fuori le aree di attrazione;
- ii. Una seconda area di studio è la ricostruzione dei processi produttivi delle ICC e se questi si realizzano tramite l'apporto differenziato e spazialmente separato di imprese legate tra loro da logiche di filiera. Queste filiere potrebbero dare vita a complesse relazioni funzionali tra imprese appartenenti a settori economici diversi dalle ICC e da una imprevedibile localizzazione spaziale. Ne potrebbe emergere, inoltre, che per alcune filiere il processo produttivo sia spezzettato persino a livello internazionale (*global value chain*);
- iii. Una ulteriore attività di studio andrebbe indirizzata verso analisi più dettagliate sulla corrispondenza, soprattutto in alcune aree del Mezzogiorno, tra le aree di attrazione e la filiera del turismo;
- iv. Non si dispone di studi che contengano dati in serie storica delle ICC ed è difficile comprendere la traiettoria delle imprese e degli occupati in settori che teoricamente stanno trasformandosi velocemente a causa della "rivoluzione digitale". È assente, inoltre, una specifica valutazione, anche solo per casi di studio, delle ICC localizzate nelle aree di attrazione finanziate dal PON.

I suggerimenti per la definizione delle policy sono:

- i. La letteratura di settore e le evidenze empiriche evidenziano una scarsa correlazione spaziale delle ICC nelle aree di attrazione del Mezzogiorno. Vi sarebbe invece, ma non dappertutto, una certa concentrazione delle ICC nelle aree urbane più grandi vicine ma non coincidenti con le aree di attrazione stesse. Per le imprese consolidate (ma non per quelle di start-up o le imprese nonprofit) andrebbe rimosso il vincolo territoriale della localizzazione, perché è probabile che il bacino di domanda e la collocazione in filiera delle imprese ICC interessate alle azioni del PON, possano trovare un ambiente economico sostenibile nella stessa regione ma solo nelle città più grandi. Al contrario, invece, il vincolo territoriale delle politiche di sostegno alle imprese è efficace per quelle collegabili alla filiera del settore turistico;
- ii. Andrebbe "rifondata" la collaborazione tra Stato e Regioni sulla base di un modello di sviluppo economico veramente condiviso. Nella PON andrebbe rivisto gli AOA, per la gran parte rivolti a demarcare i ruoli e le funzioni dei regimi d'aiuto delle Regioni e del MiBAC per quanto riguarda il settore turistico e le ICC. Si potrebbe incidere molto di più e meglio di quanto si riesca a fare attraverso i regimi di aiuto regionali esistenti a favore delle imprese turistiche qualora si intenda caratterizzare l'offerta di servizi di accoglienza con rispetto alle reali esigenze dei target culturali dei visitatori museali, soprattutto stranieri;
- iii. Si potrebbe lavorare su nuove forme di regimi d'aiuto dove il sostegno non è più diretto agli investimenti ma alla creazione di una domanda autonoma da parte dei potenziali committenti, in questo caso i musei e le loro reti, in alta tecnologia e prodotti innovativi. Come sta già succedendo in alcune regioni italiane (il Lazio, ad esempio) le risorse a favore alle imprese sono veicolate

verso progetti promossi dalle organizzazioni museali, che si impegnano ad investire in progettazione e realizzazione di tecnologie applicate al museo attraverso un partenariato che metta insieme i Centri di ricerca e le imprese ICC.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1985), *Le mura e gli archi*, Editori Riuniti, Roma.
- AA.VV (2014), "Sintesi generale dello studio di fattibilità operativa per la realizzazione del distretto culturale della Valle Camonica: un laboratorio per l'arte e l'impresa", in *Quaderni di Economia del Lavoro*, 102/2014.
- Andreoli A. M. Magrassi (2011), *Tra il dire e il mare: una valutazione ex post del progetto integrato "Città di Napoli"*, Materiali UVAL n.24, Roma.
- Argano L., (2012), *Manuale di progettazione della cultura. Filosofia progettuale, design e project management in campo culturale e artistico*, Franco Angeli, Milano.
- ArtsLife (2018), articolo del 23/05/2018 in <http://www.artslife.com/2018/05/23/musei-civici-venezia-guadagno-2-milioni-euro/>.
- ASPEN-IULM (2013), *"I sistemi museali in Italia"*, ASPEN, Report curato dalla IULM e realizzato nel corso del 2013. reperibile in: <http://www.aspeninstitute.it/interesse-nazionale/articolo/i-sistemi-museali-italia>.
- Associazione Nazionale per la Ricerca Scientifica sul Bilancio Sociale (2013), *Il bilancio sociale GBS 2013. Standard. Principi di redazione del bilancio sociale*, Giuffrè Editore, Milano
- Bagdadli S. (1995), *Accademia Perduta Romagna Teatri*, Mimeo, Bocconi, Milano.
- Bagdadli S. (2001), *Le reti di musei. L'organizzazione a rete per i beni culturali in Italia e all'estero*, EGEA, Milano.
- Baldwin R., T. Ito, H. Sato (2014), *The smile curve: evolving sources of value added in manufacturing*, "Joint research Program series" n. 159, Institute of Developing Economies.
- Ballaira E., F. Leon (2004), *Un'esperienza di Sistema. L'Abbonamento Musei Torino Piemonte 1999- 2003*, in *Economia della Cultura*, a. XIV, 2004, n. 3.
- Bamford A., M. Wimmer (2012), *EENC Short Report on Audience building and the future Creative Europe Program*, EENC.
- Barbati C., M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo (2017), *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna.
- Barbera P. , O. La Rosa, D. Spampinato (2013), *L'attuazione dei PIT in Sicilia: una valutazione finale dell'esperienza*, Franco Angeli, Milano.
- Barbetta G., M. Cammelli e S Della Torre (2013), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Il Mulino, Bologna.

- Barca F, L. Grasso (2016), *Le industrie culturali e creative in Puglia: criticità e punti di forza per nuove strategie di sviluppo*, ACUME, Report elaborato per conto del Teatro Pubblico Pugliese, Roma.
- Barbiani L. e L. Migale (1993), *Rapporto sull'offerta museale*, Commissionato dalla Fondazione Venezia 2000, consultabile on-line al link: http://www.fondazionevenezia2000.org/biblioteca/show_book_frameset.asp?ID=16&CAP=a.
- Becker G.S. e G.J. Stigler, (1982), *De gustibus non est disputandum*, *American Economic Review*, n. 67.
- Bianchi T. (2011), *Equilibrismi al servizio del territorio: una valutazione ex post del progetto integrato territoriale salentino-leccese 2000-2006*, Materiali UVAL n.25, Roma.
- Bianchi T. e P. Casavola (2008), *"I progetti integrati territoriali del QCS obiettivo 1 2000-2006: teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale"*, Materiali UVAL n.17, 2008 Roma.
- Bollo A. (2014), *50 sfumature di pubblico*, scaricabile nel sito gestito dalla Fondazione Fitzcarraldo. Lo studio è scaricabile al link della Fondazione Fitzcarraldo: http://www.fizz.it/home/sites/default/files/allegati/articoli/pdf_articoli_completi/bollo_2014.pdf.
- Brondino G., A. Bollo, A. Gariboldi, F. Leon (2011), *L'Abbonamento Musei Torino Piemonte di fronte al cambiamento*, *Economia della Cultura*, a. XX., n. 1, Il Mulino, Bologna.
- Caliandro C. e P.L. Sacco (2011), *Italia reloaded*, Il Mulino, Bologna.
- Casavola P. e C. Trigilia (2012), *La nuova occasione. Città e valorizzazione delle risorse locali*, Donzelli, Roma.
- Casini L. (2016), *Ereditare il futuro*, Il Mulino, Bologna.
- Casini A., M. Zucconi (2003), *Un'impresa per sei parchi. Come gestire in modo imprenditoriale e innovativo il patrimonio ambientale e culturale pubblico*, ilsole24ore, Milano.
- Cellini R. e R. Cuccia (2018) "How free admittance affects charged visits to museums: An analysis of the Italian case, in *Oxford Economic Papers*, Vol. 70 n. 3, pp. 680-98.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2005), *Economie dal basso*, Donzelli Editore, Roma.
- Cicerchia A. (2009), *Risorse culturali e turismo sostenibile*, Franco Angeli, Milano.
- Cicerchia A. (2016), "Culture and development. The global quest for indicators", *Economia della Cultura*, Il Mulino, Vol. XXVI, n.2.
- CISSET (1999), *Indagine sui visitatori di Pompei e Ercolano*, Mimeo, Venezia.
- CISSET (2013), Manente M., (a cura di), *Pompei - Audience development, community engagement, networking*, Venezia.
- CIVITA (1993), *L'immagine e la memoria. Indagine sulla struttura del Museo in Italia e nel Mondo*, Leonardo Periodici, Roma.
- CIVITA (2012), (Valentino P.A., a cura di), *L'arte di produrre arte, imprese culturali al lavoro*, Marsilio editore.
- CIVITA (2014), *L'arte di produrre arte. Imprese italiane del design al lavoro*, Marsilio, Venezia.
- CIVITA (2017), *L'arte di produrre arte. Competitività e innovazione nella cultura e nel turismo*, 2017, Marsilio, Venezia.

- CLES S.r.l., (2015) *Indagine sul pubblico del Palazzo delle Esposizioni e delle Scuderie di Quirinale*, elaborato per conto di Azienda Speciale PALAEXPÒ, e COOPCULTURE (2015), Report finale, Roma.
- CLES S.r.l. (2017), *Piano per la valorizzazione del territorio di Classe. Aggiornamento dello studio*, Report finale, Fondazione Ravennantica, Roma.
- Colaizzo R., M. Letta, P. Montalbano (2018), L'efficacia delle politiche di valorizzazione culturale. Analisi fattuale e controfattuale sull'attrazione turistica, *Economia della Cultura*, Vol. XXVIII, n.4, Il Mulino, Milano.
- Colaizzo R. (2015), Risorse del territorio e sviluppo locale, in *Economia della Cultura*, Vol. XXV, n.1-2, Il Mulino, Bologna.
- Commissione Europa (2017), *The Cultural and Creative Cities Monitor*, a cura del Joint Research centre (JRC), Lussemburgo.
- Commissione Europea, Direzione generale della Politica regionale e urbana (2014), Guida all'analisi costi benefici di progetti di investimento, Bruxelles. Scaricabile in: <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC107331/kj0218783enn.pdf>.
- Commissione Europea (2017), *Compendium of recommendations from ex-post evaluations of European Capitals of Culture 2007-2015*, Documento della Commissione, Bruxelles. Il Documento è scaricabile in: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf
- CNR-IRISS (2017) (Becheri E., R. Micera, A. Morvillo, a cura di), *XXI Rapporto sul turismo italiano*, Napoli, Rogiosi editore.
- Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali (2016), *Relazione speciale, Indagine sugli interventi dei beni culturali realizzati con i fondi strutturali, valutazione degli effetti in termini di sviluppo turistico e di incremento dell'occupazione per la programmazione 2007-2013*, Delibera n. 14/2016), Roma.
- Covatta L. (2012), (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, ASTRID, Passigli Editore, Bagno a Ripoli.
- Cuccu O., G. Marchesi, B. Stratta (2005), "Obiettivi. Metodi, della valutazione, degli investimenti pubblici, relativi alle risorse culturali", in Quaderni FORMEZ (2005), *Le risorse culturali. Studi di fattibilità ed esperienze di gestione*, Mimeo, Roma.
- Da Milano, C. (2014), "L'accesso alla cultura in una prospettiva europea" in De Biase F. (a cura di), *I pubblici della cultura. Audience development, audience engagement*, Milano, Franco Angeli.
- De Biase F. (2009), "Introduzione, la centralità dello spettatore", in F. de Biase (2009), *op. cit.*
- De Biase F. (2014), (a cura di), *I pubblici della cultura. Audience development, audience engagement*, Milano, Franco Angeli.
- De Luca S., V. D'Elia (2005), (a cura di), *Le risorse culturali. Studi di fattibilità ed esperienze di gestione*, Quaderni FORMEZ (2005), Roma, Scaricabile al link: <http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/SaF%20Beni%20Culturali%20Quaderni%2033.pdf>.

- Della Torre S. (2014a), "La programmazione degli interventi: qualità, modello di gestione, riconoscimento delle esternalità positive", *Materiali e strutture. Problemi di conservazione*, Num. 5-6, edizioni Quasar, Roma.
- Della Torre S. (2014b), *Distretti culturali: esperienze a confronto*, Atti del Workshop di Fermo del 16 maggio 2014, *Il Capitale Culturale, Studies on the Value of Cultural Heritage*, University of Macerata, EUM Edizioni Università di Macerata, Macerata.
- Department for Culture, Media and Sport (DCMS) (2008), *Creative Britain: new talents for the new economy*, London.
- Dipartimento per le politiche di sviluppo – Unità di Valutazione (2006), *Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006. Analisi tematiche*, Report, Roma.
- Donato F. (2013), *La crisi spreca*, Aracne editrice, Roma.
- Dubini P. (1999), *Economia delle aziende culturali*, RCS Libri spa, Milano;
- European Commission (2017), a cura di IDEA, KEA, SMIT, *Mapping the Creative Value Chains. A study on the economy of culture in the digital age*, Report, Brussels.
- EBNT – Ente Bilaterale Nazionale Turismo (2014), SL&A (a cura di), *Osservatorio Nazionale Impresa e lavoro*. Report Finale, Mimeo, Roma. Documento scaricabile dal sito: https://www.ebnt.it/files/documenti/studi-e-ricerche/osservatori/osservatorio-h/dati_osservatorio_h_i_edizione_2014.pdf
- Erbani F. (2018), *Non è triste Venezia*, Pietro Manni srl, S. Cesario di Lecce.
- Erbani F. (2015), *Pompei Italia*, Feltrinelli, Milano.
- ESSnet (2012), *Culture European Statistical System Network on Culture*, Final Report, Luxembourg. Rapporto scaricabile al seguente indirizzo web: http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/reports/ess-net-report_en.pdf
- EUROSTAT (2018), *Guide to Eurostat Culture Statistics*, Lussemburgo. Reperibile presso il link: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-18-011>
- EUROSTAT (2016), *Cultural Statistics*, Bruxelles. Documento scaricabile dal sito di EUROSTAT al link: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-04-15-737>.
- FEDERCULTURE (2018), *Impresa e cultura*, Gangemi editore, Roma.
- Ferri P. e Zan L. (2014), "Processi di trasformazione del settore pubblico e delle organizzazioni culturali", in Zan L. (2014) (a cura di), *La gestione del patrimonio culturale. Una prospettiva internazionale*, Il Mulino, Bologna.
- Figiola R. (2011), "Costruire un percorso tra natura e prodotti tipici: una valutazione ex post del progetto integrato territoriale Alto Belice Corleonese 2000-2006", *Materiali UVAL* n.25, Roma.
- Flew T. (2013), *Creative industries and urban development: creative cities in the 21th century*, Routledge, London.
- Florida R. (2002), *The rise of the creative class*, New York, Basic Books.
- Florida A. (2001), *Beni culturali in Toscana: politiche, esperienze, modelli*, Franco Angeli, Milano.

- Florio M. (2003), (a cura di), *Guida all'analisi costi benefici di progetti di investimento*, Rapporto finale, Bruxelles. Documento scaricabile al link https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_it.pdf.
- Fondazione CARIPLO (2006), *I distretti culturali. Studio generale di prefattibilità*, Rapporto finale elaborato dal Politecnico di Milano, Dipartimento di Scienze e Tecnologie Costruite, Milano.
- Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo (CRC) – Il Giornale delle Fondazioni (2018), *Studi e Ricerche. Raccolta ragionata degli studi 2017-2018 commentati dal Giornale delle Fondazioni. Uno strumento al servizio delle politiche e delle strategie di intervento. Speciale 2018*, Milano. Documento scaricabile presso il sito: http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/sites/default/files/pdf/speciale_studie_ricerche_2018.pdf.
- Fondazione Fitzcarraldo (2009), *Quali politiche per un pubblico nuovo. Un percorso di ricerca e di azione per i musei di Torino e del Piemonte*, Report finale, Torino. Scaricabile dal sito: http://www.fitzcarraldo.it/ricerca/pdf/nuovipubblici_report.pdf
- Fondazione Fitzcarraldo (2009), *Destinazione Torino. Una meta turistica che conquista i visitatori*, Report, Torino. Il documento è scaricabile presso il link: http://www.fitzcarraldo.it/ricerca/pdf/destinazionetorino_report.pdf
- Fondazione Musei Senesi (2013), *Bilancio di mandato 2009-2013*, Mimeo, Siena. Documento scaricabile dal sito: <http://www.museisenesi.org/pagine/bilancio-di-mandato>
- Friel M., Peres A. (2017), “Il turismo creativo e culturale in Europa e in Italia: aspetti quali/quantitativi”, in CIVITA (2017) op. cit.
- Germani F., P.A Valentino (2017), “Internazionalizzazione dei processi, localizzazione delle attività e nuove forme di competitività dell'industria culturale e creativa”, in CIVITA (2017), *L'arte di produrre arte. Competitività e innovazione nella cultura e nel turismo*, 2017, Marsilio, Venezia.
- Giusti M. (2018) “I musei autonomi: il caso delle Gallerie Nazionali di Arte Antica” AEDON, Il Mulino, Bologna.
- GNAM (2018), i risultati delle numerose indagini svolte dalla Direzione sono rinvenibili al seguente indirizzo: <http://www.ufficiynam.beniculturali.it/index.php?it/165/le-indagini-dellosservatorio-sui-visitatori>.
- Golinelli G. M. (2008), *La valorizzazione del patrimonio culturale: verso la definizione di un modello di governance*, Giuffrè, Milano.
- Guideri S. (2008), *Sistemi museali: esperienze a confronto L'esperienza della Parchi Val di Cornia S.p.A.: Un innovativo modello gestionale*, Relazione tenuta al Convegno “Sistemi museali: esperienza a confronto” organizzato dall'IBC a Bologna.
- Hausmann R., J. Hwang, D. Rodrik (2007), “What exports matters”, in *Journal of Economic Growth*, 12, 1.
- Hinna A. e M. Minuti (2009), *Progettazione e sviluppo delle aziende e reti culturali. Principi, strumenti, esperienze*, Hoepli, Milano.
- Hinna A. (2015), “Distretti culturali: esperienze a confronto. Atti Del Workshop. *Journal of The Section of Cultural Heritage*, supplemento n.3, Macerata.
- Isman F. (1991), *Pietra su pietra, dieci anni di restauri in Italia*, Laterza, Bari.

- IRER (2006), *Attività di studio e ricerca per l'Osservatorio Culturale 2005. Strumenti e sviluppo di nuove competenze per le politiche culturali regionali. Le analisi di impatto economico delle attività culturali. Percorsi metodologici e analisi empiriche*, Rapporto, Milano.
- IRES Piemonte (2016), *Reggia di Venaria: un'esperienza irripetibile? Il progetto che ha condotto al recupero e valorizzazione*, Report, N.1, Buone prassi, Torino. Il Report è scaricabile dal sito dell'IRES Piemonte, al seguente indirizzo: https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-01/casisuccesso_venaria.pdf
- IRRES (1995) (Severini V., a cura di), *La Valutazione dei Circuiti Museali*, Rapporto finale, Perugia.
- ISTAT (2018), XXV Rapporto Annuale 2017, Roma. Documento scaricabile all'indirizzo: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2018/Rapportoannuale2018.pdf>
- IZI (1995), *Studio di fattibilità per la trasformazione del palazzo delle esposizioni di Roma in azienda speciale*, Rapporto finale, Roma.
- Iunti A. (2005), "Il nuovo sistema museale umbro nella legge regionale 22 dicembre 2003, n. 24", AEDON, Num.1, Il Mulino, Bologna.
- KEA (2006), *The economy of culture*, European Commission, DG EAC, Bruxelles. Documento scaricabile da: http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/studies/cultural-economy_en.pdf
- KEA (2009), *The impact of culture on creativity*, European Commission, DG EAC, Bruxelles. Il Documento è scaricabile dal sito della società, all'indirizzo seguente: <http://www.keanet.eu/docs/impactculturecreativityfull.pdf>
- Kotler N. e P. Kotler (1998), *Museum Strategy and Marketing*, Jossey-Bass Inc. San Francisco.
- Leadbeater C., e K. Oakley (1999), *The independents: Britain's new cultural entrepreneurs*, Demos, London.
- Leon A. F. (2012), "I beni culturali e la (dis)occupazione intellettuale", in Covatta L. (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, ASTRID, Passigli Editore, Bagno a Ripoli.
- Leon A. F. (2012), "La lenta modernizzazione dei beni culturali: cause e conseguenze", *Economia della Cultura*, Numero speciale, il Mulino, Bologna.
- Leon A. F. (2016) "Francesco Erban: Pompei Italia", *Economia della Cultura*, Anno XXV, n.1, Il Mulino, Bologna.
- Leon F. P (2006), "L'Abbonamento Musei Torino Piemonte: un caso esemplare di cooperazione interistituzionale per la promozione integrata", in *Notiziario* a cura dell'Ufficio Studi del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, XXI 80-82 gennaio – dicembre.
- Leon F. (2007), "Gli abbonati ai musei di Torino e del Piemonte: un pubblico molto speciale", in De Biase F. 8° cura di), *L'arte dello Spettatore. Il pubblico della cultura*, Franco Angeli, Milano.
- Leon P. (1985), "Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo", in AA.VV. (1985), *Le mura e gli archi*, Editori Riuniti, Roma. Ripubblicato nel 2017 in *Economia della Cultura*, Vol. XXVII, n. 3, Il Mulino, Bologna.
- Leon P. (2004), "Postfazione", in Severino F. (2004) (a cura di), *Un marketing per la cultura*, Franco Angeli, Milano.

- Leon P. (2005), "Gli approcci alla valutazione nel settore dei beni culturali nell'esperienza italiana", In Quaderni FORMEZ (2005), (De Luca S., V. D'Elia, a cura di), *Le risorse culturali. Studi di fattibilità ed esperienze di gestione*, Roma. Scaricabile al link: http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/SdF%20Beni%20Culturali_Quaderni%2033.pdf.
- Leone A., P. Maddalena, T. Montanari, S. Settis, (2013), *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Einaudi, Torino.
- Ligozzi M.M. e S. Mastrandrea (2005) (a cura di) *Esperienza e conoscenza del museo. Indagine sui visitatori della Galleria Nazionale di Arte Moderna e Contemporanea*, Electa, Milano.
- Manzella G. P. (2017), *L'economia arancione. Storie e politiche della creatività*, Rubettino, Cosenza.
- Mastrandrea S. (2005), "I risultati dell'indagine quantitativa sul profilo del visitatore", in Ligozzi M.M. e S. Mastrandrea (2005) (a cura di) *Esperienza e conoscenza del museo. Indagine sui visitatori della Galleria Nazionale di Arte Moderna e Contemporanea*, Electa, Milano.
- MEF-DPSC (2005), a cura di IZI SpA e SERCAM, *Ricerca valutativa sul Tema delle Risorse Culturali per la Valutazione Intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 – 2000-2006. Valutazioni conclusive*, Report, Roma. Si veda al link: https://www.mise.gov.it/images/stories/recuperi/Sviluppo_Coesione/beni_culturali_Volumelll.pdf.
- MiBAC (2003), Castelli G. e A. F. Leon, (a cura di), *PON ATAS 2000-2006, I progetti integrati incentrati sui beni culturali. Primo Rapporto*, Gangemi, Roma.
- MiBAC (2005), Almanza R., G. Castelli, A. F. Leon (a cura di), *Linee guida per la gestione innovativa dei beni culturali. Analisi dei piani di gestione dei beni culturali nei Programmi Operativi delle Regioni dell'Obiettivo 1*, Report, Roma;
- MIBAC (2008), Castelli G e A. F. Leon, (a cura di), *Linee Guida per la gestione innovativa dei beni culturali. Vademecum*, Terzo Rapporto, MiBACT, Gangemi Editore, Roma. Documento scaricabile all'indirizzo del seguente sito WEB: https://www.unisalento.it/documents/20152/254785/linee_guida_gestione_innovativa_BBCC.pdf/00fa4a2b-47eb-f01a-82be-e505b49c24c9?version=1.0
- MIBAC (2017), *Piano Strategico del Turismo 2017-2022. Italia Paese per viaggiatori*, MiBAC, Roma.
- Migale L. (1995) "Quantificare i Musei: analisi economico-finanziaria su un campione di Musei della città di Venezia", in *Economia e Diritto del Terziario*, n.1, Franco Angeli, Milano. Si veda anche MU.VE (2018), *Bilancio di esercizio 2017*, <http://www.visitmuve.it/wp-content/uploads/2014/09/Bilancio-esercizio-Nota-integrativa-2017.pdf>.
- Montanari T. (2013), *Le pietre e il popolo*, Minimum fax, Roma.
- Montella M. (2003), *Musei e beni culturali. Verso un modello di governance*, Mondadori Electa, Milano.
- MPS –STRUTTURA S.r.l., (2015), *Santa Maria Della Scala - Studio di fattibilità*, Report finale, Siena. Documento disponibile dal sito: <http://www.fondazionemps.it/wp-content/uploads/2016/04/SMSStudioFattibilita.pdf>

- Museo Egizio – Quorum (2018), *Visitatori ed impatto economico del Museo Egizio sul territorio. Analisi e scenari futuri*, Report Analitico, Torino.
- NVVIP Regione Campania (2011), “Valutazione ex post dei progetti integrati del POR Campania 2000-2006”, Napoli. Documento scaricabile dal sito web della Regione all’indirizzo seguente <http://regione.campania.it/assets/documents/nvvip-analisi-valutative-ex-post-del-por-campania-2000-2006.pdf>
- OECD (2018), *Culture and Local Development. Background Document*, Parigi. Documento scaricabile al link: <http://www.oecd.org/cfe/leed/venice-2018-conference-culture/documents/Culture-and-Local-Development-Venice.pdf>.
- OECD (2014), *Tourism and the Creative Economy*, OECD Studies on tourism, Report, Paris. Il documento è scaricabile sul sito dell’OECD al link: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207875-en>.
- OECD (1996), *The Knowledge-Based Economy*, general distribution, OECD/GD(96)102, Paris. Il Documento è scaricabile dal sito web dell’OECD all’indirizzo: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD%2896%29102&docLanguage=En>
- OECD-ICOM (2014), *Culture and Local Development: Maximizing the Impact. Guide for Local Governments, Communities and Museums*, Parigi. Documento scaricabile al link: <https://icom.museum/wp-content/uploads/2018/12/OECD-ICOM-GUIDE-MUSEUMS-AND-CITIES.pdf>
- OECD-LEEDS (2016a), *ACTORS Italia, Dalla creatività all’impresa creativa, working paper*, disponibile presso il link: <http://oe.cd/ACTORS> , Paris.
- OECD-LEEDS (2016b), *ACTORS Italia PON Cultura: Asse II Indicazioni di policy per lo sviluppo del settore delle imprese culturali e creative, working paper*, disponibile presso : <http://oe.cd/ACTORS> , Paris.
- OECD-LEEDS Italia (2015), *ACTORS Italia, “Attrattori culturali per il turismo e l’occupazione nelle regioni del sud Italia. Un modello di simulazione dell’impatto economico dei musei/istituti dell’area POIN: metodo, fonte dati, primi risultati*. OECD Publishing, Parigi. Il Documento è reperibile presso il seguente indirizzo: <http://oe.cd/ACTORS>, Paris.
- Orlandi (2016), “Caratteri del sistema culturale”, in AURapporti (2016), *L’Umbria tra Toscana e Marche, Rapporto economico e sociale 2016-2017*, Agenzia Umbria Ricerche, Perugia. Il Rapporto è reperibile presso l’indirizzo: https://www.aur-umbria.it/public/images/res_2017_interno.pdf.
- Osservatorio Culturale del Piemonte (2002), *Quaderni dei Musei Civici n.6 - Mostre e visitatori a Torino 1996/1999*, Mimeo, Torino.
- Palumbo F. (2015), “Le politiche culturali per lo sviluppo locale. Obiettivi, strumenti, risultati”, *Economia della Cultura*, Vol. XXV, v. 3-4, Il Mulino, Bologna.
- Pawson R (2006), *Evidence-based policy*, Sage, London.
- Pawson R, N. Tilley (1997), *Realistic evaluation*, Sage, London.
- Pellegrini S. (2015), “Le innovazioni nella legislazione regionale per la cultura”, in *Economia della Cultura*, Vol. XXV, n.1-2, Il Mulino, Bologna.
- Pennisi G e Scandizzo P. L. (1991), *Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.

- Piano Strategico per il Turismo 2017-2022 (2017), scaricabile al seguente indirizzo del MiBAC: http://www.turismo.beniculturali.it/wp-content/uploads/2017/07/Piano-Strategico-del-Turismo_2017_IT.pdf.
- Preite M. (2001), "Un modello di piano integrato d'area per la valorizzazione del patrimonio culturale diffuso. Applicazioni su due aree pilota: il distretto culturale di Castell'Azzara, Pitigliano, Sorano e il sistema dei Castelli della Lunigiana", in Floridia A. (2001), *Beni culturali in Toscana: politiche, esperienze, modelli*, Franco Angeli, Milano. Si veda anche MiBAC (2003) op. cit.
- Quorum-CSS-EBLA (2018), *Visitatori e impatto economico del Museo Egizio sul territorio: Analisi e scenari futuri*, Report, Torino.
- Regione Campania, NVVIP (2011), *Progetto Integrato Grande Attrattore Culturale Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano: Risultati dell'analisi valutativa ex post*, Report, Napoli.
- Regione Puglia (2012), a cura di P. Montalbano, *Le lezioni dell'esperienza per orientare la programmazione 2007-2013 in Puglia nei settori dei beni, delle attività culturali e del turismo. Rapporto finale prima fase della ricerca*, Report, Bari.
- Richards G (2011), "Creativity and tourism: The State of the Art, in *Annals of Tourism Research*, Volume 38, Issue 4, October.
- Sacco P.L. (2014), "Understanding culture-led local development: A critique of alternative theoretical explanations", *Urban Studies*, Vol, 51, n.13, SAGE Journals.
- Sacco P.L. (2013), *Culture and the Structural Funds in Italy*, European Expert Network on Culture (EENC) Paper.
- Sacco P.L., Pedrini A. (2003), *Il distretto culturale: mito o opportunità*, EBLA Center WP n. 5, Università di Torino.
- Sacco P.L. e G. Segre (2009), *L'accesso alle opportunità culturali nell'economia dell'esperienza*", in de Biase F. (2009) (a cura di) *"L'arte dello spettatore"*, Franco Angeli, Milano.
- Samuelson P. (1947), *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press, Cambridge.
- Santagata W. (2000), "Distretti culturali, diritti di proprietà e crescita economica sostenibile," *Rassegna Economica*, Vol. LXIV, n. 1, gennaio giugno.
- Santagata W, (2001) "Economia creativa e distretti culturali", in *Economia della Cultura*, Anno XI, n.2, 2001, Il Mulino, Bologna.
- Seddio P. (2017), "Quali strategie per il futuro dei distretti culturali in Italia, *Annali del Turismo*, VI, Edizioni Geoprogress.
- Sen A. (1985), *Commodities and capabilities*, North-Holland, New York.
- Sollima L. (2000), *Il Pubblico dei Musei*, MiBAC Ufficio Studi, Roma.
- Studiare Sviluppo (2015a), *"Rapporto finale di valutazione Ambito strategico-operativo*, Report finale, Roma.
- Studiare Sviluppo (2015b), *Valutazione dell'attuazione del Grande Progetto Pompei*, Mimeo, 30 novembre, Report finale, Roma.
- Studiare Sviluppo (2015c), *Servizio di valutazione tematica dell'Asse I del programma operativo interregionale "attrattori culturali e naturali"*, Report finale, Roma.

- Studiare Sviluppo (2015d), *La valutazione degli effetti degli incentivi e il ruolo del terzo settore nel Programma Operativo Interregionale (POIN) Attrattori Culturali, naturali e turismo 2007-2013*, Report finale, Roma.
- Symbola (2015), *Io sono cultura - 2015. L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi*, http://www.symbola.net/assets/files/lo%20sono%20cultura%20COMPLETA%20210715_1437473737.pdf, Rapporto annuale, Roma.
- Symbola (2018), *Io sono cultura - 2018, L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi*, http://www.symbola.net/assets/files/lo%20sono%20cultura%202018%20DEF_1532333766.pdfRoma, Rapporto annuale, Roma.
- Throsby, D. (2001), *Economics and Culture*, Cambridge University Press;
- Throsby, D. (2008), "The concentric circles model of the cultural industries", in *Cultural Trends*, Vol. 17, n.3, September.
- Tuccini, V. (2010), "Cause e sintomi della malattia dei costi nella lirica", *Economia della Cultura*, Anno XX, n.4, Il Mulino, Bologna.
- UNCTAD-United Nations (2008), *Creative Economy Report. The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards Informed Policy Making*. Geneva and New York. Il documento scaricabile presso il link: <http://www.unctad.org/creativeeconomy>.
- UNDP-UNESCO (2013), *Creative Economy Report. Widening local development pathways*, Parigi. Scaricabile in: <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>
- UNESCO (2009), *A Methodology to Collect International Book Statistics*, Document UNESCO CLT/CEI/CID/2009/PI/108, documento scaricabile il sito dell'UNESCO al link: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000182475>.
- UNESCO (2016), *The globalization of cultural trade: a shift in consumption International flows of cultural goods and services 2004-2013*, UNESCO Institute for Statistics, Montreal. Il documento è scaricabile presso il link seguente: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/the-globalisation-of-cultural-trade-a-shift-in-consumption-international-flows-of-cultural-goods-services-2004-2013-en_0.pdf.
- UNWTO - *World Tourism Barometer* (2018), *2017 International Tourism Results: the highest in seven years*, vol. 16, Jan. 2018, UNWTO, Madrid. Il documento scaricabile da http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto_barom18_01_january_excerpt_hr.pdf.
- Valentino P. A. (1987), "La valutazione della redditività economica del progetto "Mura di Ferrara: procedure e risultati", in *Restauro & Città*, anno III n.7, Marsilio Editori, Venezia.
- Valentino, P.A. (2003). *Le trame del territorio. Politiche di sviluppo dei sistemi territoriali e distretti culturali*, Milano, Sperling & Kupfer.
- Valentino P. A. (2014), "Le politiche per il design e l'industria culturale e creativa: alcune proposte" in CIVITA (2014), *L'arte di produrre arte. Imprese italiane del design a lavoro*, Marsilio, Venezia.
- World Intellectual Property Organization (WIPO) (2002), *Elements of a Sui Generis system For the Protection of Traditional Knowledge*, Document WIPO/GRTKF/IC/4/3. Ginevra. Documento scaricabile da sito del WIPO al seguente indirizzo:

https://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/en/wipo_grtkf_ic_3/wipo_grtkf_ic_3_8.pdf

Zan L. (2007), *Economia dei musei e retorica del management*, Electa, Milano.

Zan L. (2014) (a cura di), *La gestione del patrimonio culturale. Una prospettiva internazionale*, Il Mulino, Bologna.

Zetema (2018), *Sistema Musei in Comune*, periodo 26 settembre - 3 dicembre 2017, Elaborazione dell'Ufficio Customer Care e Qualità Roma. Scaricabile dal link: http://www.museiincomuneroma.it/it/dicono_di_noi/customer_satisfaction.