



POLITICA DI COESIONE 2014-2020 | Scheda attività di valutazione

ESITI DEGLI INVESTIMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE SUL PATRIMONIO CULTURALE E I SETTORI CULTURALI E CREATIVI NEL MEZZOGIORNO

1. CONTESTO IN CUI EMERGE IL FABBISOGNO DI VALUTAZIONE

Nell'esperienza italiana le politiche per lo sviluppo territoriale hanno maturato una lunga stagione di investimenti rivolti alla valorizzazione delle risorse culturali e naturalistiche e al potenziamento dell'attrattività

turistica, quali driver portanti le strategie per il rilancio dei luoghi, il benessere delle comunità e lo sviluppo socio-economico.

Le politiche di coesione hanno rappresentato un'opportunità pressoché continua di intervento in questi ambiti, adottando nel tempo diversi approcci strategici e sperimentando molteplici declinazioni operative.

La cultura, nello specifico, rappresenta uno spazio di policy molto frequentato dalle politiche di coesione, in tutti i periodi di programmazione e con investimenti rilevanti, soprattutto nei territori del Mezzogiorno, cui si accompagnano aspettative ambiziose sugli esiti e sulla sostenibilità delle iniziative finanziate.

Anche nel ciclo 2021-2027 gli obiettivi strategici che indirizzano l'utilizzo dei fondi assegnano alla valorizzazione della cultura e del turismo uno specifico ruolo per lo sviluppo socio-economico, l'inclusione e l'innovazione sociale, e li individuano tra le componenti tematiche delle strategie integrate di sviluppo territoriale.

Nonostante la continuità e l'intensità con cui la politica di coesione è intervenuta in questo campo di policy non si dispone di una conoscenza valutativa estesa non solo sui processi e sulle dinamiche che tali investimenti hanno effettivamente attivato nei territori, ma soprattutto sulle risultanze e sugli esiti osservabili rispetto al rafforzamento della filiera culturale in senso stretto ed al suo contributo agli obiettivi di sviluppo e riduzione dei divari attraverso l'interazione con le altre dimensioni territoriali.

Su questi temi esistono alcuni esercizi valutativi circoscritti a specifiche componenti settoriali o territoriali delle politiche realizzate dai programmi operativi nazionali e regionali. Al riguardo si evidenziano gli studi valutativi del *Piano delle Valutazioni del Programma Operativo Nazionale FESR Cultura e Sviluppo 2014-2020*

del Ministero della Cultura¹ che hanno individuato alcune questioni rilevanti per l'analisi dei meccanismi e degli esiti che caratterizzano questa politica di livello nazionale rivolta alla valorizzazione del patrimonio culturale e la filiera delle imprese culturali e creative nelle 5 Regioni Meno Sviluppate.

Tenuto conto di questi primi apprendimenti, l'impostazione della presente ricerca valutativa poggia sulle analisi pre-valutative condotte dal NUVAP su dati aggregati di monitoraggio dei progetti finanziati (vedi oltre, paragrafo 2), ed è alimentata dal confronto tecnico con partner istituzionali e tecnici, esperti e portatori di conoscenze sui temi oggetto della valutazione (vedi oltre, paragrafo 3).

La presente valutazione ha pertanto ad oggetto gli esiti degli investimenti per la valorizzazione, la promozione e la partecipazione culturale con finalità di sviluppo territoriale, sostenuti dalle politiche di coesione 2007-2013 e 2014-2020 in particolare nel Mezzogiorno.

2. ANALISI DEI DATI DI MONITORAGGIO E INFORMAZIONI DI CONTESTO SULL'AREA TEMATICA DI INTERVENTO

Tra i "Focus tematici sui progetti in attuazione" disponibili sul portale OpenCoesione elaborati dal NUVAP in raccordo con il Team OpenCoesione², il Focus "Cultura" raccoglie i progetti finanziati nel settore culturale dai programmi di Amministrazioni centrali e Regionali nei periodi 2007-2013 e 2014-2020: l'investimento complessivo ammonta a 8,8 Miliardi di euro a valere su fonti sia comunitarie sia nazionali - con 4,2 miliardi circa di pagamenti - su quasi 13.000 interventi monitorati (aggiornamento al 31 agosto 2021).

Gli interventi sono in gran parte localizzati nel Mezzogiorno, dove ricade oltre il 75% delle risorse monitorate. Si tratta prevalentemente di interventi di tipo infrastrutturale (circa 7.000 progetti di opere e lavori di restauro, conservazione, recupero e riuso di beni del patrimonio culturale, musei e altre infrastrutture culturali), di cui circa 1.500 con costo superiore al milione di euro.

Di portata finanziaria più modesta (il 5% sul totale degli investimenti in cultura), ma non meno rilevanti per le implicazioni e le prospettive di policy, sono gli investimenti a sostegno della competitività delle imprese che operano nei Settori Culturali e Creativi³.

Sui dati del focus tematico "Cultura" è stata condotta un'attività di *data linkage* volta a identificare gli interventi che hanno riguardato i "Musei e le Istituzioni similari statali e non statali" interessati dalla rilevazione annuale curata dall'ISTAT (dati di monitoraggio al 30 giugno 2020 e rilevazione Istat 2018)⁴. Da questa elaborazione emerge che oltre un miliardo di euro e più di 1.000 interventi hanno riguardato circa 650 tra musei, statali e non statali su tutto il territorio nazionale. Dall'incrocio tra i due archivi di dati si possono trarre ulteriori indicazioni sulle caratteristiche degli interventi realizzati e focalizzare l'analisi dei loro esiti.

Inoltre, è utile considerare anche i dati di monitoraggio degli interventi delle Strategie di Specializzazione Intelligente in attuazione nel 2014-2020, che evidenziano un apprezzabile numero di progetti sui temi della

¹ <https://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/documenti/valutazione/>

² https://opencoesione.gov.it/.opendata/#!approfondimenti_section

³ Per le analisi pre-valutative del NUVAP sui dati di monitoraggio del Focus "Cultura" al 31 agosto 2021 cfr. O. Cuccu, A. Misiani, *Il turismo nelle politiche di coesione comunitarie e nazionali* e A. Ceci, O. Cuccu, A. Misiani, *Il turismo come opportunità di sviluppo per le aree interne del Paese* in XXV Edizione 2020-2022 del Rapporto sul Turismo Italiano, Parte Quinta: Politiche per il turismo, pp. 297 ss. (<https://www.iriss.cnr.it/wp-content/uploads/2023/01/XXV-Edizione-2020-2022-del-Rapporto-sul-Turismo-Italiano.pdf>).

⁴ https://opencoesione.gov.it/it/confronta_integra/musei_ISTAT/

Ricerca e dell'Innovazione, attivi nell'area di specializzazione tematica "Turismo, patrimonio culturale e industria della creatività" della Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) e, a livello regionale, nell'area di specializzazione tematica "Tecnologie per il patrimonio culturale".

3. ESITO DEL CONFRONTO PARTENARIALE PRELIMINARE

Per impostare la ricerca valutativa il NUVAP ha condotto un'ampia interlocuzione sugli investimenti della politica di coesione in campo culturale in diverse sedi di confronto partenariale, attività culminata in un incontro con 15 partner tecnici e di conoscenza, individuati tra rappresentanti di amministrazioni centrali, locali, e del partenariato economico e sociale, ricercatori, analisti delle politiche e valutatori (8 aprile 2020).

Il percorso di confronto ha offerto importanti contributi e spunti per focalizzare i temi di valutazione e finalizzare la costruzione dei quesiti della valutazione, indicati al successivo punto 4.

La discussione partenariale ha fatto emergere alcuni punti di attenzione da tenere in conto nell'impostare la ricerca valutativa.

Un primo aspetto riguarda la consistente eterogeneità delle risorse, dei livelli di offerta e di domanda che caratterizza e differenzia i contesti in cui gli investimenti hanno avuto luogo, da considerare quale possibile determinante per gli effetti degli investimenti stessi.

Rispetto agli interventi di natura infrastrutturale, che costituiscono la gran parte dei progetti realizzati sui beni del patrimonio culturale e sui luoghi della cultura, emerge un primo rilevante fattore di criticità per l'efficacia degli investimenti, rappresentato dalla scarsa o mancata attenzione, nelle fasi di costruzione e finanziamento delle progettualità sostenute, alla sostenibilità gestionale delle infrastrutture culturali finanziate, soprattutto rispetto ai costi di esercizio successivi alla realizzazione delle opere.

Più in generale la valutazione di questi investimenti viene percepita come un'occasione per comprendere gli effetti sulla domanda di fruizione, di consumo e di partecipazione culturale delle comunità locali, soprattutto nel Mezzogiorno. In questo quadro viene segnalata l'importanza di analizzare le possibili correlazioni tra vitalità culturale e altre caratteristiche socio-economiche dei territori, indagando cioè in che termini la riduzione del "cultural divide" possa aver interagito, ad esempio, con le competenze e le abilità delle comunità locali, o con i fenomeni di povertà educativa, o ancora con i livelli di imprenditorialità.

È necessario sperimentare approcci analitici sull'intera filiera della valorizzazione che, a partire dal luogo oggetto di intervento, si interrogano se l'investimento abbia effettivamente permesso il dispiegarsi di nuova "esperienza culturale" – *in primis* in termini di relazioni tra il luogo culturale i suoi fruitori – se abbia influito sui processi di produzione, accesso e fruizione culturale alla più ampia scala territoriale, e se abbia favorito l'integrazione tra luoghi e soggetti e coinvolto gli attori rilevanti.

Nella discussione partenariale l'esperienza culturale viene rappresentata come un fattore abilitante per lo sviluppo territoriale, e le politiche di tipo "cultural driven" sono considerate molto promettenti per gli impatti che esse concorrono a determinare, una volta osservate e comprese le interdipendenze tra la vitalità culturale di un territorio, i suoi valori sociali e le dimensioni di cittadinanza attiva. Seppure ancora poco sperimentati, i percorsi di progettazione territoriale a base culturale, ad esempio nelle aree di sperimentazione della Strategia Nazionale Aree Interne, appaiono come un interessante terreno di pratiche, la cui efficacia sembra

però dipendere molto dai sistemi e dalle forme di governance che li guidano. Su questo punto emerge il tema critico

di quale sia il raccordo possibile tra l'approccio integrato, proprio della progettazione a livello locale "dal basso", e gli assetti gestionali e le funzioni organizzative di luoghi e servizi culturali pubblici, tipicamente incardinate in sistemi di governance verticali; condizione questa che può determinare ostacoli e vincoli istituzionali, burocratici, e organizzativi nell'attuazione della progettualità territoriale a base culturale.

Per queste ragioni si ritiene fondamentale che la ricerca adotti anche un approccio per filiera territoriale, indagando cioè per specifici ambiti territoriali l'interazione tra mondo delle imprese, soggetti del terzo settore e altri attori pubblici e privati coinvolti nella valorizzazione culturale.

L'esperienza presentata dal dibattito indica che l'investimento sull'infrastruttura culturale non necessariamente produce di per sé effetti diretti sul piano della creazione di impresa e che frequentemente ha trascurato di stabilire una connessione tra le imprese dei Settori Culturali e Creativi (SCC) e le infrastrutture del patrimonio culturale materiale e immateriale, rappresentando ciò una potenziale causa di inefficacia dei processi di valorizzazione culturale.

Dal dibattito emerge la difficoltà per Amministrazioni e istituzioni culturali ad acquisire e perseguire una visione della cultura come driver di crescita territoriale: la distanza delle politiche dal territorio può inibire, rallentare o addirittura impedire la nascita di percorsi di impresa culturale, soprattutto in quei contesti dove il capitale sociale è più fragile. In molti casi si è osservato che l'istituzione culturale non sempre riesce o può svolgere un ruolo proattivo, e abbandonare così un'attitudine spesso troppo autoreferenziale nel disegno della strategia e del progetto di sviluppo culturale. Queste condizioni possono influenzare l'attivazione di meccanismi di virtuosa collaborazione con i soggetti privati e di sollecitazione di valori condivisi per il territorio.

Il tema specifico delle imprese collegate ai luoghi della cultura, e più in generale alla filiera culturale e creativa, è assolutamente centrale nella discussione informata tra i partner e gli esperti. Queste filiere si mostrano in generale ancora poco solide e coese: debolezza, frammentazione ed elevata variabilità settoriale e territoriale sono tratti caratteristici, in modo particolare nel Mezzogiorno dove, tranne alcune eccezioni, il tessuto dei soggetti della filiera è ancora rarefatto. Emerge a questo riguardo la necessità di analizzare a fondo la configurazione dei SCC raggiunti da misure di sostegno, analizzando composizione e funzionamento delle varie filiere – anche prescindendo da un approccio solo per comparti o settori – i servizi resi e la domanda servita e le caratteristiche delle imprese coinvolte.

Il concetto di innovazione – quella tecnologica in particolare – applicato al settore culturale, e con esso la tematica della digitalizzazione, sono sempre più attuali e stringenti anche in considerazione delle molteplici implicazioni in termini di mobilità, accessibilità e partecipazione legate anche agli effetti di medio lungo periodo della pandemia da Covid19.

Il dibattito partenariale segnala a questo riguardo l'opportunità di sviluppare un filone valutativo sugli investimenti per il sostegno della filiera della produzione del sapere e della ricerca applicata nel settore culturale: analizzare le relazioni intercorrenti tra il mondo della ricerca accademica e degli organismi di ricerca pubblici da un lato, e gli operatori culturali dall'altro. In particolare l'approfondimento delle intersezioni con l'ambito di investimento delle Strategie di Specializzazione Intelligente (S3) potrebbe indicare utili piste di policy per ricucire la frattura creatasi tra i sistemi istituzionali della cultura come patrimonio e della cultura come conoscenza.

4. DOMANDE DI VALUTAZIONE

In che termini e a quali condizioni gli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale influiscono sui sistemi e le modalità di offerta, fruizione e uso dei beni?

Quanto e in che termini tali interventi favoriscono la nascita e l'attrazione di attività economiche collegate e promuovono occasioni di sviluppo territoriale?

A quali condizioni le misure per la competitività di imprese e altri soggetti operanti nei Settori culturali e creativi (SCC) stimolano processi innovativi e collaborativi di promozione, fruizione e uso del patrimonio culturale?

5. ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE E MODALITÀ DI CONDUZIONE

La valutazione è articolata in 3 fasi funzionali.

La *Fase 1*, svolta dal NUVAP con il supporto di esperti esterni, riguarda la definizione e la selezione dei casi oggetto di studio attraverso analisi sui dati di monitoraggio degli interventi delle politiche di coesione comunitaria e nazionale realizzati nei cicli 2007-2013 e 2014-2020 in ambito culturale nelle regioni del Mezzogiorno (focus "Cultura", OpenCoesione). L'analisi in profondità dei dati di monitoraggio è propedeutica alla definizione di una lista preliminare di casi di studio nei territori del Mezzogiorno, tra i quali selezionare gli 8 casi oggetto della valutazione (Fasi 2 e 3). L'obiettivo è quello di identificare una casistica esemplificativa dell'intervento pubblico per la valorizzazione del patrimonio culturale e per il sostegno alla filiera di attività economiche collegate che possa servire a far emergere criticità comuni e a individuare opportunità di intervento per le future politiche.

La *Fase 2*, a cura di esperti esterni con la supervisione ed il coordinamento del NUVAP, è dedicata, da un lato, ad impostare e coordinare gli 8 studi di caso (Fase 3), individuando e mettendo a punto i metodi e gli strumenti più appropriati allo svolgimento degli studi, e svolgendo attività di inquadramento tecnico e organizzativo delle connesse attività, sia desk sia di campo; dall'altro, in questa fase si svolgono attività di accompagnamento e presidio continuo delle attività degli studi di caso, il raccordo tecnico ed operativo del team di valutazione, la lettura trasversale delle varie reportistiche, l'elaborazione di sintesi delle risultanze degli studi e altre analisi tematiche.

Nella *Fase 3*, le cui attività sono svolte da esperti esterni con la gestione tecnica del NUVAP, sono condotti gli approfondimenti valutativi sugli 8 casi individuati nel Mezzogiorno (Fase 1): pianificazione di dettaglio degli studi di caso (sia con riferimento alle attività desk, sia a quelle di campo), acquisizione e analisi della documentazione rilevante degli interventi/contesti cui saranno realizzati gli studi, acquisizione di informazioni in via diretta (interviste) ai gestori dei luoghi della cultura, ad amministratori e stakeholder locali, o attraverso rilevazioni/survey su target o beneficiari degli interventi alla scala locale, l'esame dei documenti e dei dati raccolti con metodi di tipo qualitativo che considerino e sviluppino non solo l'analisi formale dei

singoli interventi cofinanziati, ma, con specifico riferimento alle domande valutative, fanno emergere le dinamiche attivate dalla politica di coesione nei contesti di intervento oggetto di studio.

6. TEMPISTICA PREVISTA PER IL LAVORO

La valutazione ha una durata complessiva di 18 mesi a partire da dicembre 2021; si conclude a giugno 2023.

La Fase 1 si conclude nel primo trimestre 2022, la Fase 2 si conclude nel primo trimestre 2023, e la Fase 3 si conclude a giugno 2023.

7. INDIVIDUAZIONE DI POSSIBILI PARTNER INTERESSATI O DI CONOSCENZA DA COINVOLGERE PER LA RACCOLTA DI INFORMAZIONI O PER LA TUTELA DELLA QUALITÀ DELLE VALUTAZIONI

Per fornire indirizzi, accompagnare le attività valutative e assicurare la qualità delle valutazioni è prevista la costituzione di uno *Steering Group* in grado di valorizzare l'ampia platea di competenze sui temi oggetto della valutazione attraverso il coinvolgimento di esperti, prioritariamente individuati nelle amministrazioni, presso altri soggetti rilevanti per il dibattito nazionale di settore, o università ed enti di ricerca.

8. PRODOTTI DELLA VALUTAZIONE E MODALITÀ PER LA LORO DIFFUSIONE E UTILIZZO

I principali prodotti attesi dalla valutazione consistono in:

- Report contenente la metodologia della ricerca valutativa, inclusa l'attività preliminare di analisi dei dati di monitoraggio per la selezione degli studi caso (Fase 1)
- Report sugli 8 studi di caso (Fase 3)
- Report finale della valutazione (Fase 3).

Gli avanzamenti/esiti ed i singoli prodotti della valutazione sono riportati e discussi nell'ambito dello *Steering Group*.

I risultati della ricerca saranno presentati e discussi in occasione di eventi dedicati, anche nell'ambito degli incontri del *Sistema Nazionale di Valutazione e/o* con appuntamenti della *Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica*.