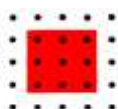


# **Servizio di Valutazione Ex-Ante del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (FESR)**

## **Rapporto di valutazione ex-ante**

(Dicembre 2014)

**CUP F81H09000140006  
CIG Z810D19C0**



ISMERI EUROPA

## INDICE

<i>Sintesi dei principali risultati</i> .....	3
<i>Introduzione</i> .....	7
<b>Sezione 1 - Risultati della prima fase di valutazione. Primo Rapporto di valutazione</b> .....	<b>8</b>
<i>Cenni metodologici</i> .....	8
<i>1. Contributo alla strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva</i> .....	12
<i>2. Strategia del Programma</i> .....	14
2.1. Coerenza Degli Obiettivi Del Pon Con Pnr, Raccomandazioni Specifiche E Accordo Di Partenariato	14
2.2. Coerenza interna del programma e rapporto con altri strumenti di rilevanza.....	17
2.3. In che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi .....	21
2.4. Logica della forma di sostegno proposta .....	26
2.5. Adeguatezza delle scelte programmate per promuovere le pari opportunità .....	28
2.6. Adeguatezza del programma per promuovere lo sviluppo sostenibile .....	29
<i>3. Indicatori, monitoraggio e valutazione</i> .....	30
3.1. Pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma .....	30
3.2. Realismo dei valori obiettivo relativi agli indicatori .....	35
3.3. Idoneità delle tappe fondamentali ( <i>milestone</i> ) selezionate per il quadro riferimento .....	37
3.4. Adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del PO .....	39
3.5. Idoneità delle procedure per la sorveglianza e per la raccolta dei dati necessari alle valutazioni .....	44
3.6. Idoneità e portata delle misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari .....	45
<i>4. Coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma</i> .....	47
<i>Allegati</i> .....	49
Allegato A - Partecipazione italiana ai progetti rivolti alla gestione, conservazione e restauro dei beni culturali nel VII Programma Quadro della Ricerca (2007-2013) .....	49
Allegato B - Spesa pubblica per cultura e attività ricreative nelle regioni in ritardo di sviluppo .....	51
<b>Sezione 2 - Risultati della seconda fase di valutazione - Addendum</b> .....	<b>52</b>
<i>1. Coerenza interna del programma e rapporto con altri strumenti di rilevanza</i> .....	53
<i>2. Indicatori, monitoraggio e valutazione</i> .....	56
<i>3. Coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma</i> .....	62

## SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI

- Il PON dimostra in maniera sufficientemente chiara il contributo che intende fornire alla Strategia Europa 2020. Infatti, il PON contribuisce ad una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva attraverso il pieno riconoscimento della cultura come fattore di crescita economica e competitività e la valorizzazione e riqualificazione delle aree del sud Italia, la promozione dell'innovazione tecnologica, il sostegno alle imprese creative.
- Le sfide individuate dal PON – aumento dell'attrattività territoriale e creazione di opportunità di crescita e occupazione – riflettono pienamente le priorità e i fabbisogni individuati dal PNR nell'ambito della cultura. La struttura e il disegno del PON è coerente con il quadro stabilito dall'Accordo di Partenariato.
- Il PON mostra una buona coerenza interna e un apprezzabile complementarietà tra i diversi assi, obiettivi specifici e azioni previste all'interno di quest'ultimi. Le modifiche apportate al programma nella versione finale hanno recepito le indicazioni della Commissione Europea ed hanno prodotto una migliore definizione del programma in relazione all'obiettivo di fare della valorizzazione dei beni culturali una leva per lo sviluppo. Ciò ha comportato un parziale aumento della complessità operativa nell'asse 2 introducendo nuove azioni, questa complessità appare comunque gestibile in relazione sia al limitato ammontare di risorse di quest'asse sia ai tempi disponibili per la definizione di dettaglio degli interventi. Nella sua versione finale il PON dispone di una ampia gamma di azioni per la valorizzazione dei beni culturali e quindi di un buon potenziale impatto economico delle azioni programmate sull'asse 1.
- La complementarietà tra le azioni del PON e dei POR sembra essere adeguatamente coperta, sia attraverso l'identificazione preventiva dei beni che ha tenuto già in conto l'azione delle Regioni, sia grazie alla governance rafforzata, la cui sperimentazione è iniziata con la riprogrammazione del passato POIn. Le agevolazioni sono definite in modo che si differenzino da quelle usuali delle regioni, eventualmente maggiori chiarificazioni sulla multiregionalità, il ruolo sperimentale e dimostrativo, e il contenuto innovativo potrebbero rafforzare la strategia del PON anche in questo campo.
- Gli indicatori sono adeguati alle richieste del programma e sono allineati alle indicazioni CE e del DPS. Alcune debolezze individuate nella prima versione del PO sono state superate, migliorando la definizione degli indicatori ed accrescendo il realismo dei target. Si sottolinea il fatto che per il monitoraggio di alcuni indicatori di risultato si dovranno prevedere indagini o analisi ad hoc (si pensi alle imprese create nel settore no-profit e nei comparti attivati dal PON), per meglio collegare i risultati alle azioni dirette del PON.
- La struttura di gestione e controllo, alla luce della conoscenza attuale circa la capacità amministrativa richiesta dalla gestione dei fondi strutturali, in teoria è correttamente dimensionata alle necessità del programma. Dal punto di vista qualitativo, le competenze maturate come

organismo intermedio del POIn 2007-13 Attrattori culturali, naturali e turismo sembrano anch'esse appropriate e sufficienti.

Sintesi delle principali considerazioni per ciascuna tema da art. 55 Regolamento n.1303/2013

Componenti VExA	Punti da Art.55 (3) Reg. 1303/2013	Principali considerazioni
<b>A) Contributo a Europa 2020</b>	1) Contributo alla strategia EU2020	Nel suo disegno strategico il PON rafforza la coesione territoriale e contribuisce a migliorare la competitività del Paese. E' forte l'interconnessione tra il settore culturale e la conoscenza intesa come fattore di crescita economica. Il contributo alla Strategia Europa 2020 si esplicita anche nel sostegno alle PMI operanti nel settore culturale e creativo e nella relativa promozione di tecnologie innovative nei beni culturali.
<b>B) Strategia del Programma</b>	2) La congruenza degli OT selezionati, delle priorità e degli obiettivi del PO con il QSC, l'AdP, ecc.	Il PON risponde a due sfide principali: aumentare l'attrattività territoriale e creare opportunità di crescita e occupazione. La strategia del PON è in linea con le indicazioni del PNR, grazie agli interventi di tutela e conservazione degli attrattori culturali e a quelli per il potenziamento e qualificazione dei servizi. Rispetto all'AdP l'approccio territoriale trova adeguato spazio sia nella strategia che nell'esplicitazione degli obiettivi specifici. L'integrazione tra approccio territoriale e dimensione tematica trova spazio nell'asse 2 attraverso la promozione di progetti proposti da imprese. L'apertura alla cooperazione tra pubblico e privato trova adeguato peso nella strategia del PO e assume rilevanza nell'Asse 2.
	3) La coerenza interna del programma o delle attività proposte e il rapporto con altri strumenti	L'integrazione tra i diversi assi appare ragionevole e consente un'azione di vasto raggio sulla cultura, che sinora è mancata nelle politiche nazionali. La coerenza tra le azioni del PON e quelle del POR deriva nell'asse 1 dai beni culturali statali e dalle maggiori dimensioni strategiche delle aree su cui interviene il PON; mentre nell'asse 2, oltre ad interventi di carattere settoriale e finalizzati a migliorare il potenziale innovativo e tecnologico delle imprese culturali, vengono attivati interventi a favore di imprese che operano all'interno dei sistemi produttivi legati agli attrattori sui quali il PO interviene attraverso l'asse I.
	4) In che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi	L'asse 1 registra una buona coerenza interna e mostra la capacità delle azioni di incidere sull'obiettivo specifico, riassunto dall'indicatore relativo alle visite sui beni sostenuti. Un elemento particolarmente delicato è quello della selezione degli interventi da finanziare. L'asse 2 (attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura) si è arricchito di nuove modalità di intervento nel corso del processo di revisione del PON nonostante le sue risorse rimangano limitate. Ciò può comportare una frammentazione degli interventi, ma aumenta la capacità di un'azione integrata a sostegno degli attrattori. La creazione di impresa, la nuova azione, può sicuramente favorire la nascita di nuove attività e di innovazioni nel settore culturale. L'asse richiede ancora un lavoro di messa a punto degli strumenti operativi.
	5) La logica alla base della forma di sostegno proposta	Le modalità di attuazione dell'asse 1 appaiono adeguate alle sue finalità e a quelle del PON. L'asse 2 deve utilizzare un regime di aiuto che sia coerente agli obiettivi prefissati. A questo proposito si suggerisce di identificare strumenti già operativi e notificati alla CE per semplificare l'attivazione degli aiuti e poter operare con uno strumento consolidato e affidabile dal punto di vista operativo ed amministrativo.

Componenti VExA	Punti da Art.55 (3) Reg. 1303/2013	Principali considerazioni
	6) Adeguatezza scelte PPOO	Il sostegno dell'asse 2 al rafforzamento delle PMI si concentra su un segmento, quello culturale e creativo, dove è maggiore la presenza delle donne. A ciò si aggiunge l'esplicito intervento del PO che prevede l'adozione di criteri di selezione esplicitamente finalizzati a garantire le pari opportunità negli interventi previsti all'interno dell'Asse II.
	7) Adeguatezza scelte sviluppo sostenibile	L'intervento sui beni culturali comporta necessariamente l'innalzamento degli standard ambientali e la messa in sicurezza del territorio, anche grazie ad azioni simili e complementari a quelle del PON che potranno attivarsi nelle aree d'influenza dei grandi attrattori. Gli interventi di recupero dei beni culturali in fase di progettazione esecutiva, inoltre, potranno accogliere azioni finalizzate all'eco-efficienza e al risparmio energetico, facendo ricorso all'accordo già in essere con Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.
<b>C) Indicatori monitoraggio e valutazione</b>	8) Pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma proposto	Il set di indicatori è nel complesso pertinente ed adeguato, soprattutto in seguito alle modifiche ed integrazioni apportate nella fase di revisione del PO. Per quanto riguarda nello specifico il RA 3.5, inserito ex-novo nella ultima versione del PON si può sottolineare che: tra gli indicatori di realizzazione i due <i>common indicator</i> selezionati sono coerenti con la tipologia di intervento messa in campo dal PON; l'indicatore di risultato, l'unico definito per questo obiettivo specifico nell'AdP, misura la creazione di occupazione. Esso è pertinente anche con le azioni del PON ma la sua definizione ("Addetti delle imprese nate nell'ultimo triennio in percentuale su addetti totali") non appare di facile quantificazione sia in generale sia riferito ad uno specifico e complesso settore, quale quello della cultura.
	9) Realismo dei valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori	I target degli indicatori appaiono realistici ed anche piuttosto sfidanti. Le ipotesi alla base del calcolo dei target degli indicatori di risultato sono ragionevoli e devono comunque basarsi su ipotesi forti in quanto non esiste una relazione diretta tra beni culturali e visitatori o turisti (la direzione causale è stata spesso ambivalente), e lo stesso è molto difficile proiettare nel futuro gli investimenti del settore cultura. Tuttavia, le azioni del PON sono sicuramente delle pre-condizioni fondamentali per il raggiungimento di quei target.
	10) Idoneità delle tappe fondamentali (milestone) selezionate per il quadro riferimento	In entrambi gli assi le prudenti scelte nell'individuazione dei milestone intermedi riflettono la considerazione, soprattutto per l'asse 2, che la gran parte delle attività non potrà avviarsi prima del 2016. Se questo è ragionevole per le componenti più nuove del PON, va comunque sottolineato che il raggiungimento del target finale presuppone un programma pienamente operativo in tutte le sue linee di intervento già prima del 2018.
	11) Adeguatezza risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del PO	La struttura di gestione e controllo del PON cultura e Sviluppo risponde alle funzioni e ai compiti richiesti dal Regolamento n. 1303/2013. La pianta organica dell'AdG appare in grado di fronteggiare il lavoro richiesto dal PON. D'altra parte, considerato soprattutto il notevole impegno richiesto da programmi con dimensioni finanziarie simili al PON, è ragionevole suggerire un termine entro il quale verificare l'adeguatezza dell'organico. Questo termine potrebbe essere i primi 12/18 mesi di attuazione, lasso di tempo dopo il quale il carico di lavoro per la gestione di un programma raggiunge i livelli massimi del periodo di programmazione. Per quanto riguarda le altre autorità del programma, non si segnalano criticità particolari.

Componenti VExA	Punti da Art.55 (3) Reg. 1303/2013	Principali considerazioni
	12) Idoneità procedure di sorveglianza del PO e raccolta dei dati necessari all'effettuazione delle valutazioni	Si prevede di utilizzare le modalità e gli strumenti messi a punto nel POIn 2007-2013, quando il MiBACT è divenuto organismo intermedio di tutto l'asse finalizzato alla valorizzazione dei beni culturali. Queste appaiono in grado di assicurare i maggiori livelli di performance richiesti al monitoraggio nel 2014-2020; comunque azioni di accompagnamento andranno implementate per assicurare una pronta rispondenza di tutti gli operatori.
	13) Idoneità delle misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a per i beneficiari	Il nuovo modello di governance sviluppato nell'ultima fase del POIn 2007-13, da un lato, e la riforma del MiBACT e delle sue articolazioni territoriali, dall'altro, rafforzano e semplificano l'intera "filiera attuativa". Inoltre, vengono previste azioni specifiche all'interno degli Assi a partire dal 2015, in coerenza con quanto avviato nel 2007-2013 nel POIN e con il Piano di Rafforzamento amministrativo.
<b>D) Consistenza allocazioni finanziarie</b>	14) Coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma	Per quanto riguarda l'Asse 1, l'assorbimento delle risorse sembra non eccessivamente difficoltoso in relazione alla caduta della disponibilità di risorse nazionali avvenuta negli ultimi anni, la quale ha lasciato scoperte molte esigenze di recupero. Inoltre, la disponibilità di un parco progetti come residuo dell'attuale POIN Attrattori dovrebbe assicurare un rapido avvio della spesa. La capacità di raggiungere gli obiettivi previsti nei risultati attesi di questo asse risiede in parte in condizioni indipendenti dal PON. In ogni caso il recupero e la valorizzazione dei beni statali rimane una pre-condizione per l'aumento dei visitatori e in questo senso l'azione dell'asse può dare un notevole impulso all'intero sistema. Riguardo all'Asse 2 la capacità di spesa dell'asse 2 è in larga parte assicurata dalle limitate dimensioni. Si suggerisce comunque di prevedere in quest'asse, per il profit e per il no-profit, anche progetti dimostrativi e di collaborazione pubblico privato di significative dimensioni finanziarie e in grado di coinvolgere più attrattori, più imprese e più territori contemporaneamente. Questi interventi, se ben congegnati e monitorati, potrebbero allo stesso tempo garantire un buon tiraggio, coinvolgere diverse imprese contemporaneamente e avere un forte impatto sul territorio.

## INTRODUZIONE

La valutazione ex-ante (VExA) del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e a titolarità del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT) è stata realizzata ai sensi dell'art. 55 del Regolamento (UE) 1303/2013 che determina le regole generali di funzionamento dei Fondi Strutturali Europei di Investimento (FSEI).

L'analisi per la valutazione è iniziata il 7 luglio 2014 a seguito dell'assegnazione del servizio con procedura ristretta. La valutazione segue le indicazioni metodologiche contenute nel "Documento di orientamento sulla valutazione ex-ante" (*Guidance document on ex-ante evaluation*, January 2013) a cura dei servizi della Commissione Europea (CE).

Il PON Cultura e Sviluppo interviene nelle Regioni Meno Sviluppate, secondo la definizione del Regolamento (UE) 1303/2013, che in Italia comprendono: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia. Nel testo seguente questo campo di azione si intende sottinteso ogni qual volta non esplicitamente richiamato.

Il Rapporto riporta il lavoro svolto nell'intero processo valutativo.

La sezione 1 riporta il primo rapporto della VExA del PON Cultura e Sviluppo 2014-20 FESR, che si è basato sulle informazioni e i documenti che sono stati forniti dal MiBACT al Valutatore alla data del 20 luglio 2014. Il rapporto si articola in base ai temi della valutazione ex ante stabiliti dall'articolo 55 del Regolamento (UE) n. 1303/2013. Dopo alcuni brevi cenni metodologici, la valutazione si articola in quattro capitoli: il primo capitolo individua il contributo del PON alla strategia Europa 2020; il secondo capitolo analizza la strategia del programma approfondendo la coerenza esterna e interna del PON, il contributo potenziale dei risultati attesi agli obiettivi, la logica con cui sono state scelte le forme di sostegno, e, infine, la presenza nel PON dei principi orizzontali (pari opportunità e non discriminazione e sviluppo sostenibile); il terzo capitolo analizza l'idoneità degli indicatori prescelti e dei target previsti, l'adeguatezza delle risorse umane impiegate nell'attuazione e sorveglianza del programma, comprese le misure previste per la raccolta delle informazioni necessarie al monitoraggio e per la riduzione degli oneri dei beneficiari; infine, il quarto capitolo analizza la consistenza delle allocazioni finanziarie.

La sezione 2 riporta l'addendum predisposto dal valutatore in seguito alle revisioni del PO e sulla base della versione di fine Novembre 2014. Il lavoro di analisi ha concentrato l'attenzione sugli aspetti sostanzialmente modificati del programma: la coerenza del PON dopo le variazioni introdotte nella sua struttura per assi ed azioni; la verifica dei nuovi indicatori e del ricalcolo dei target; la coerenza nell'assegnazione delle risorse con gli obiettivi attesi.

# Sezione 1 - Risultati della prima fase di valutazione. Primo Rapporto di valutazione

---

## CENNI METODOLOGICI

La VExA deve verificare se le ipotesi su cui si basa la programmazione sono solide e i risultati attesi sono plausibili e, attraverso una interazione costante, aiutare i programmatori a riflettere e rettificare i loro indirizzi. Per fare questo la VExA risponde alle questioni sollevate nell'art.55 del Regolamento generale. A questo scopo, e in coerenza con le linee guida comunitarie per la realizzazione della VeXA, sono state realizzate: l'analisi della strategia, l'analisi di indicatori monitoraggio e gestione, l'analisi delle allocazioni finanziarie e l'analisi del contributo alla strategia Europa 2020.

Nella pagina seguente si propone una sintesi delle attività di valutazione riassunte in una tabella comprendente:

- a) le quattro principali componenti della VExA (contributo a Europa 2020, strategia, monitoraggio e indicatori, allocazione finanziaria), secondo un'aggregazione coerente con le indicazioni del Documento di orientamento della Commissione Europea;
- b) le 14 questioni/attività previste dall'articolo 55 del Regolamento 1303/2013;
- c) le principali domande di valutazione per ciascuno delle attività di cui al punto precedente;
- d) una sintesi dei principali metodi di analisi e verifica utilizzati per rispondere alle domande di valutazione.

La VExA, inoltre, si è svolta con una collaborazione e un interscambio continuo con i responsabili della programmazione. Infatti, la VExA non è una certificazione finale dell'adeguatezza o meno di un programma, bensì un processo di accompagnamento per calibrare al meglio le diverse parti della programmazione. Seppure i tempi previsti dal servizio siano stati molto brevi, questi principi di affiancamento non sono venuti meno e, oltre a continui scambi di informazioni e note, sono stati realizzati i seguenti incontri con il responsabile MIBATC e il team di programmatori:

- 7 luglio 2014,
- 11 luglio 2014,
- 18 luglio 2014.

Risulta anche evidente che il lavoro finalizzato alla consegna del PON Cultura e Sviluppo entro il 22 luglio 2014, potrà essere rafforzato e migliorato a seguito delle indicazioni della Commissione Europea durante il negoziato successivo.



Tabella 1 – Sintesi delle principali caratteristiche metodologiche della VeXA

Componenti VExA	Punti da Art.55 (3) Reg. 1303/2013	Principali domande di valutazione	Modalità di analisi e verifica
<b>A) Contributo a Europa 2020</b>	1) Contributo alla strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>– In che misura il programma è in grado di contribuire con la Strategia Europea 2020?</li> <li>– Sono sufficientemente rilevanti gli interventi previsti per influire sulla Strategia Europea?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Esame del PON in relazione al PNR e agli obiettivi quantitativi della strategia Europa 2020</li> <li>– Relazione tra quadro logico degli interventi e risultati della Strategia Europea</li> </ul>
<b>B) Strategia del Programma</b>	2) La congruenza degli obiettivi tematici, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi dei programmi con il QSC, l'AdP e raccomandazioni specifiche	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La strategia del programma risponde alle priorità europee e nazionali?</li> <li>– È assegnato il giusto peso alle diverse linee di intervento in relazione a quelle priorità?</li> <li>– Vengono colti le principali sfide e bisogni del paese?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Confronto tra PON, QSC, PNR 2013 e 2014 e relative raccomandazioni del Consiglio europeo e della CE</li> <li>– Verifica della rilevanza degli obiettivi tematici e della priorità selezionate in relazione a sfide e fabbisogni</li> </ul>
	3) La coerenza interna del programma o delle attività proposte e il rapporto con altri strumenti di rilevanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Quale è la relazione esistente tra obiettivi specifici di ciascun asse prioritario?</li> <li>– Vi sono sovrapposizioni o ridondanze, oppure sinergie e complementarità tra gli obiettivi di ciascun asse prioritario? e tra i diversi assi?</li> <li>– Come si integrano le azioni del PON con quelle dei POR FESR? Come si relazione le azioni del PON con gli altri PON (Ricerca, competitività)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Analisi del PON, e di eventuali documenti preparatori, attraverso i criteri di integrazione, complementarità e rilevanza per esaminare le relazione tra obiettivi specifici di ogni asse e tra gli obiettivi specifici dei vari assi</li> <li>– Analisi del PON e di altri strumenti nazionali (principalmente PNR) e europei per evidenziare le finalità comuni e le specificità strategiche ed operative</li> </ul>
	4) In che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Quasi sono le relazioni causali tra azioni previste, loro output e risultati attesi (RA)? Queste relazioni sono individuate chiaramente nel PON?</li> <li>– Si tiene in conto delle lezioni delle passate programmazioni e delle criticità che potrebbero compromettere il raggiungimento dei RA?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ricostruzione del quadro logico proposto dal PON e suo esame secondo informazioni prese dal passato, dalla teoria economica e sociale e dalle indicazioni di attori chiave</li> <li>– Analisi da effettuare per ogni asse prioritario</li> </ul>
	5) La logica alla base della forma di sostegno proposta	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Le forme di supporto sono correttamente correlate con gli obiettivi del PON e con le tipologie di beneficiari da attivare?</li> <li>– La scelta delle forme di supporto ha tenuto in conto dei possibili rischi ed ha quindi individuato quelle più efficaci?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verifica che la scelta delle forme di sostegno sia supportata da un'analisi adeguata della loro pertinenza ed efficacia</li> <li>– Verifica dei risultati e dell'efficacia passata delle diverse forme di supporto attivate dal PON e di eventuali altri utilizzabili.</li> </ul>

## Rapporto VExA PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

Componenti VExA	Punti da Art.55 (3) Reg. 1303/2013	Principali domande di valutazione	Modalità di analisi e verifica
	6) Adeguatezza delle scelte programmate per promuovere le pari opportunità	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le azioni del PON promuovono in modo adeguato le pari opportunità e il contrasto alla discriminazione?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisi di come è stato recepito l'obiettivo di promozione delle pari opportunità, sia in termini di <i>mainstreaming</i> sia di azioni dirette</li> <li>Integrazione del PON in materia di pari opportunità con altre azioni nazionali</li> </ul>
	7) Adeguatezza delle scelte programmate per promuovere lo sviluppo sostenibile	<ul style="list-style-type: none"> <li>Come contribuisce il PON agli obiettivi di sostenibilità ambientale? Qual è il contributo allo sviluppo della <i>green economy</i>?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>verificare che si consideri il principio di sostenibilità nella predisposizione, implementazione e monitoraggio del PON</li> </ul>
<b>C) Indicatori monitoraggio e valutazione</b>	8) Pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma proposto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gli indicatori scelti riflettono in modo adeguato le operazioni e gli obiettivi degli assi prioritari?</li> <li>L'interpretazione dell'indicatore è di facile comprensione ed è univoca?</li> <li>Sono descritte le modalità con cui verranno raccolte le informazioni necessarie agli indicatori? La raccolta delle informazioni è agevole e non troppo onerosa?</li> <li>Sono stati assunti gli "indicatori comuni" nel set di indicatori?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verifica della sensibilità dell'indicatore di output e di risultato alla politica, ossia del loro mutamento al mutare degli input della politica</li> <li>definizione inequivocabile e comprensibile degli indicatori</li> <li>esistenza di almeno un indicatore di risultato per ogni asse e uso degli indicatori comuni</li> <li>robustezza degli indicatori di risultato e loro validità statistica</li> </ul>
	9) Realismo dei valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il metodo seguito per la definizione dei valori target è affidabile? Sono stati utilizzati i dati più recenti?</li> <li>Il target degli indicatori di risultato è stato quantificato?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verifica ed analisi delle modalità di calcolo dei valori target e di eventuali metodi alternativi</li> <li>Esame anche dell'aggiornamento e completezza delle <i>baseline</i> di riferimento</li> </ul>
	10) Idoneità delle tappe fondamentali ( <i>milestone</i> ) selezionate per il quadro riferimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>I <i>milestone</i> colgono le informazioni essenziali relativamente all'avanzamento dell'asse?</li> <li>Il metodo seguito per la definizione dei <i>milestone</i> è affidabile?</li> <li>Cosa potrebbe ostacolare o rallentare il perseguimento dei <i>milestone</i>?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Confronti con l'evoluzione dei PO e di interventi simili a quelli proposti nel periodo 20017-2013</li> <li>Verifica dell'influenza di fattori esterni sugli indicatori prescelti e quindi possibili rischi</li> </ul>
	11) Adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del PO	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'assetto organizzativo e strumentale e la dotazione delle risorse umane dell'AdG e degli Organismi Intermedi (OI) consente una gestione efficace ed efficiente?</li> <li>Le regole e gli strumenti di governo del PON sono adeguati a supportare le relazioni tra AdG, OI e beneficiari?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esame dell'esperienza pregressa e valutazione delle possibili strozzature che possono frenare la gestione, il monitoraggio e la valutazione</li> <li>Verifica della capacità amministrativa degli organismi intermedi sulla base di performance passate o simili</li> </ul>

Rapporto VExA PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

Componenti VExA	Punti da Art.55 (3) Reg. 1303/2013	Principali domande di valutazione	Modalità di analisi e verifica
	12) Idoneità delle procedure per la sorveglianza del PO e per la raccolta dei dati necessari all'effettuazione delle valutazioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il monitoraggio copre le principali esigenze informative e garantisce la qualità e tempestività dei dati?</li> <li>- Ci sono potenziali colli di bottiglia che possono pesare negativamente sull'efficienza dei processi di gestione e monitoraggio?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisi delle procedure di monitoraggio in relazione a completezza, qualità del dato, omogeneità delle informazioni da fonti differenti e tempestività</li> <li>- Esame delle modalità di verifica della qualità dei dati previste dal PON</li> </ul>
	13) Idoneità e portata delle misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quali misure prevede il PON per ridurre gli oneri amministrativi?</li> <li>- Che portata hanno queste misure per i beneficiari?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verifica semplificazioni gestionali introdotte o che si vuole introdurre (es. costi standard)</li> <li>- Verifica che come possibile fonte informativa, siano stati considerati i database amministrativi esistenti</li> </ul>
<b>D) Consistenza allocazioni finanziarie</b>	14) Coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le risorse assegnate sono correttamente dimensionate rispetto agli obiettivi prefissati?</li> <li>- E' assicurato il principio di concentrazione delle risorse sancito dai Regolamenti generali e FSE?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esame delle ripartizioni finanziarie in relazione alle sfide e ai fabbisogni individuati (rilevanza e capacità di influenza)</li> <li>- Esame della concentrazione sia in relazione agli obblighi regolamentari sia in relazione alle tipologie di intervento previste</li> </ul>

## **1. CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DELL'UE PER UNA CRESCITA INTELLIGENTE, SOSTENIBILE E INCLUSIVA**

Il Regolamento generale dei Fondi Strutturali d'investimento (SIE) 1303/2013 prescrive (punto 3.a, art. 55) l'analisi preliminare della congruità e del contributo del programma agli obiettivi della Strategia Europa 2020<sup>1</sup>. Per rispondere a questo primo quesito, il presente capitolo analizza:

- come i fabbisogni nazionali del settore cultura individuati dal PON siano inquadrati nella strategia europea;
- qual è l'apporto potenziale del programma al conseguimento nazionale degli obiettivi della strategia europea, da un punto di vista qualitativo.

Coerentemente con quanto indicato nel Position paper dei servizi della Commissione, il PON è lo strumento di una strategia nazionale per la tutela e la valorizzazione delle risorse culturali, considerate un'opportunità decisiva per lo sviluppo del paese, oltre che per il loro valore intrinseco. Pur focalizzandosi sulle regioni meno sviluppate, il programma ha una rilevanza nazionale poiché, intervenendo sui ritardi del meridione, in cui insiste una parte significativa del patrimonio nazionale di beni culturali, i benefici attesi interessano l'intero paese. L'accresciuta notorietà internazionale di un sito di particolare ampiezza fisica e rilevanza culturale, come sono molti dei siti che punteggiano il Sud Italia, contribuisce, infatti, a sviluppare un circuito nazionale dei beni culturali maggiormente virtuoso e competitivo.

Malgrado il livello assoluto di presenze turistiche nelle regioni in ritardo di sviluppo sia spesso molto al di sopra delle regioni del Centro-Nord, il tasso di turisticità, espresso come rapporto tra presenza nelle strutture ricettive e popolazione residente, segna un forte ritardo. Ritardo che si accentua nell'indice di domanda culturale, misurato dal numero medio di visitatori per istituto culturale del patrimonio statale. La lettura congiunta degli indicatori dimostra che una strategia *ad hoc* di valorizzazione dei beni culturali al Sud presenta prospettive di crescita economica importanti, influenzando positivamente sia sui flussi che sulle presenze turistiche.

Si trova qui un primo e sostanziale collegamento con la strategia Europa 2020. L'intervento mirato sui beni culturali di rilevanza nazionale può rappresentare un contributo importante per l'Italia a una crescita intelligente e sostenibile in termini ambientali. E' evidente, in primo luogo, il legame tra settore culturale e conoscenza intesa come fattore di crescita economica. Quello culturale, inoltre, è un settore in cui l'Europa può esprimere maggiore competitività a livello mondiale. Allo stesso tempo, la qualificazione e lo sfruttamento intelligente dei beni culturali contribuiscono sia a un'economia meno impattante sull'ambiente, sia alla riqualificazione e messa in sicurezza di porzioni importanti del territorio del Sud Italia, dove insistono, cioè, gli attrattori culturali.

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione COM(2010) 2020.

La domanda culturale, e turistica, è in costante crescita e diversificazione e sempre più si lega allo sviluppo delle tecnologie di informazione e comunicazione (TIC). Per altro verso, l'innovazione tecnologica rappresenta per l'Italia una soluzione strategica alla difficoltà di valorizzare e gestire il patrimonio di beni culturali più grande al mondo, rispetto al quale vi è l'opportunità di sviluppare una vera e propria "economia della conservazione". Qui si trova un secondo elemento di forte coerenza tra il PON e la strategia europea; la seconda dimensione del programma, sebbene, vedremo oltre, finanziariamente contenuta, riguarda infatti:

- il sostegno alle PMI operanti nel settore della cultura/creativo;
- la promozione dell'impiego e il trasferimento di tecnologie e soluzioni gestionali innovative nei beni culturali, comprese quelle abilitanti (KETs), con varie finalità (conoscenza, conservazione, fruizione e gestione).

In questo senso, il PON Cultura e Sviluppo contribuisce, con specifico riferimento agli obiettivi di Europa 2020, agli investimenti privati nell'innovazione, nonché al miglioramento della produttività di comparti tradizionali quali la cultura e il turismo. Occorre, tuttavia, sottolineare che tale contributo potrà essere significativo soprattutto dal punto di vista qualitativo, nella misura in cui il PON interviene su un segmento delle PMI ad alto potenziale di crescita "intelligente" e occupazionale, e abbastanza trascurato dalle politiche nazionali. Dall'altra parte avendo le azioni previste una finalità sperimentale e dimostrativa per vagliare possibilità d'intervento e prospettive di successo nelle politiche per le imprese culturali/creative, il contributo alla strategia europea sarà, molto probabilmente, limitato da un punto di vista quantitativo.

Il valore strategico del settore culturale/creativo si è rafforzato dopo il varo, nel 2010, di Europa 2020. Secondo la Commissione<sup>2</sup>, infatti, il contributo che i settori creativi e culturali possono apportare allo sviluppo sociale ed economico della UE non è ancora pienamente riconosciuto; per di più, la crescita di questi comparti ha ricadute positive sulle altre industrie.

Ulteriori punti di contatto tra PON e strategia europea si trovano nella *European Innovation Union*<sup>3</sup>, secondo cui l'innovazione è trainata sempre più da fattori non tecnologici come creatività, design e buoni processi organizzativi e modelli di business. L'iniziativa comunitaria prescrive l'adozione di approcci specifici per servizi innovativi con alto potenziale di crescita, specie nell'industria creativa e culturale.

Occorre, infine, sottolineare che focalizzandosi sulle regioni meno sviluppate e su un settore così specificamente definito come i beni culturali, il PON rinforza la coesione territoriale tra Sud e Centro-Nord, contribuendo così a migliorare anche la competitività complessiva del Paese.

---

<sup>2</sup> Comunicazione "Valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione nell'UE", COM (2012) 537 final.

<sup>3</sup> Comunicazione "Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union, COM(2010) 546 final.

## **2. STRATEGIA DEL PROGRAMMA**

### **2.1. COERENZA DEGLI OBIETTIVI DEL PON CON PNR, RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE E ACCORDO DI PARTENARIATO**

Questa sezione mira ad individuare il grado di congruenza delle sfide del PON Cultura e Sviluppo con i fabbisogni nazionali e i documenti strategici nazionali ed europei (Piano Nazionale di Riforma, Accordo di Partenariato e Raccomandazioni del Consiglio); la sezione analizza anche la congruenza tra le priorità d'investimento e gli obiettivi specifici con tali sfide e fabbisogni (vedi Regolamento 1303/2013 articolo 55, comma 3, punto d).

#### ***Sfide e fabbisogni del PON Cultura e Sviluppo***

Il PON risponde a due sfide principali: aumentare l'attrattività territoriale e creare opportunità di crescita e occupazione. Il PON intende colmare le debolezze delle regioni meno sviluppate in termini di valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione di rilevanza strategica.

Più specificamente mira a creare due precondizioni necessarie alla piena realizzazione di quegli effetti: una legata al mercato – il bisogno che l'offerta culturale sia sempre in linea con le preferenze di consumatori e investitori – e l'altra interna al sistema della cultura – la capacità di migliorare la qualità, l'accessibilità e la fruibilità dei servizi attraverso la promozione dell'innovazione e di logiche di integrazione dei servizi e di coinvolgimento di settori rilevanti (culturale, creativo, turistico e delle produzioni tipiche e della tradizione). In questo senso l'azione del PON è anche addizionale rispetto alla politica ordinaria, che è maggiormente concentrata, per tradizione e per le ridotte risorse disponibili, sulla conservazione e tutela.

#### ***Congruenza con il Piano Nazionale di Riforma 2014***

Il Piano di riforma nazionale (PNR) riconosce la rilevanza della cultura e del paesaggio in quanto volano di sviluppo e innovazione e ritiene necessario assicurare la gestione efficiente di questi beni, anche attraverso l'apertura ai privati. Le azioni prioritarie da intraprendere nel settore della cultura secondo il PNR sono:

- il riconoscimento di benefici fiscali e contributivi alle imprese che si aggregano (anche sottoforma di rete d'impresa) e rafforzamento ed estensione degli incentivi alle reti d'impresa nel settore culturale e turistico;
- semplificazione delle procedure amministrative mirate a facilitare le attività delle imprese turistiche e culturali italiane;
- integrazione delle Amministrazioni centrali competenti, con il coinvolgimento delle Regioni, con l'obiettivo di avviare una strategia sinergica fra turismo, cultura, prodotti tipici e artigianali;
- incremento il numero dei poli museali, dotati di maggiore autonomia e più facilmente misurabili in termini di responsabilità e risultati,
- forte defiscalizzazione per il mecenatismo culturale,

- incentivazione della capacità attrattiva dei musei e dei siti archeologici attraverso un largo impiego delle nuove tecnologie;
- internazionalizzazione dell’offerta culturale del nostro Paese;
- affiancamento alla “capitale europea” della cultura di una “capitale italiana” della cultura.

La strategia del PON è congruente con le priorità strategiche del PNR; l’approccio del PON è infatti quello dell’eliminazione delle criticità strutturali che ostacolano la piena espressione del potenziale di attrazione del patrimonio culturale delle cinque regioni meno sviluppate attraverso interventi di tutela e conservazione degli attrattori culturali (azione 6.c.1.a) e attraverso il contemporaneo potenziamento e qualificazione dei servizi (azione 6.c.1.b).

Le indicazioni relative al rafforzamento degli incentivi alle imprese e alle reti d’imprese sono esplicitate nell’obiettivo specifico 3b.1 in riferimento alla promozione degli investimenti privati nel settore cultura e sviluppo attraverso la realizzazione di progetti innovativi proposti da imprese in forma aggregata e, ove utile e proficuo, anche in collaborazione con il mondo della ricerca. Il tema dell’internazionalizzazione dell’offerta potrebbe avere maggiore rilevanza nell’esplicitazione sia della priorità 3b che contempla lo sviluppo e la realizzazione di nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l’internazionalizzazione sia della priorità 3c che contempla la creazione e l’ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi, specialmente nell’azione di sostegno all’avvio di attività imprenditoriali mirate alla promozione e fruizione integrata delle risorse dell’area. Gli obiettivi specifici dell’asse 3 (Riforme e capacità istituzionale) si concentrano sul miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione del settore culturale anche se va registrata la mancanza di riferimenti espliciti alla semplificazione delle procedure amministrative mirate a facilitare le attività delle imprese di settore.

### ***Il PON Cultura e Sviluppo e l’Accordo di Partenariato***

Le sfide e i fabbisogni individuati nella strategia del PON sono coerenti con l’Obiettivo Tematico 6 dell’ Accordo di Partenariato (AdP), che individua tra le priorità del settore culturale il miglioramento della capacità di attrazione, il rafforzamento del rapporto tra il bene e il territorio attraverso la promozione di reti e servizi integrati e per attenuare la mancanza di modelli competitivi di organizzazione dei servizi culturali. L’AdP oltre alle priorità di settore individua alcuni approcci di metodo rilevanti per il settore culturale: la ricerca dell’integrazione su scala territoriale attraverso un approccio settoriale e tematico con l’arruolamento delle forze e le competenze del settore privato, in partenariato con gli enti locali.

All’approccio territoriale viene data sufficiente rilevanza sia nella strategia che nell’esplicitazione degli obiettivi specifici e nella condivisione con le Regioni delle azioni da intraprendere in particolare nell’Asse 1 (Rafforzamento delle dotazioni culturali) in cui viene esplicitato in modo sufficientemente chiaro il funzionamento della modalità “a regia” ministeriale per la scelta degli interventi dopo una consultazione con le strutture territoriali e le Regioni.

L'integrazione tra approccio territoriale e dimensione tematica trova spazio nell'asse 2 (Attivazione delle dotazioni territoriali) a promuovere la sperimentazione e l'innovazione nelle imprese attraverso la promozione di progetti proposti da imprese in forma aggregata anche in collaborazione con imprese innovative e il mondo della ricerca e su più regioni contemporaneamente.

In relazione alla necessità di migliorare la capacità di attrazione, anche se l'asse 1 prevede (azione 6c.1.a) l'acquisto di dotazioni tecnologiche, maggiore attenzione potrebbe essere rivolta all'impiego delle tecnologie al fine di consentire indagini conoscitive e di monitoraggio sulla consistenza del patrimonio, sullo stato di conservazione dei beni e dei contesti ambientali nei quali essi si collocano (catalogo, sistemi informativi territoriali, carte del rischio) così da riflettere a pieno il consolidamento delle informazioni riguardanti le condizioni di accessibilità e fruibilità dei luoghi indicato nella Strategia del PON.

L'apertura alla cooperazione tra pubblico e privato trova peso adeguato nella strategia del PO e assume rilevanza cruciale negli obiettivi specifici dell'Asse 2 (Attivazione delle dotazioni territoriali) attraverso forme di sostegno alle PMI e alla loro aggregazione e alle imprese del privato sociale. L'AdP sottolinea la forte vivacità del settore del no-profit su tutto il territorio nazionale capace di offrire un contributo all'aumento di competitività e coesione dei territori.

### ***Il PON e le Raccomandazioni specifiche all'Italia<sup>4</sup>***

Le Raccomandazioni specifiche evidenziano almeno tre criticità rilevanti per il PON Cultura e Sviluppo:

- la collaborazione tra imprese private e istituti pubblici è ancora sotto la media UE nella ricerca e innovazione;
- l'attuazione delle misure adottate (in tutti i settori di policy) è stata spesso ostacolata da un coordinamento insufficiente tra l'amministrazione centrale e quelle locali e dalla mancanza di chiarezza in merito alla ripartizione delle competenze
- le misure di semplificazione adottate per migliorare il contesto in cui operano le imprese sono limitate e il loro impatto è ostacolato dalla lentezza dell'attuazione e dal difficile coordinamento tra l'amministrazione centrale e quelle regionali.

Rispetto alla coinvolgimento del settore privato vale quanto detto a proposito della congruenza tra PON e AdP, ossia che l'asse 2 del PON assegna adeguata rilevanza al coinvolgimento allo sviluppo del settore privato (e privato sociale). Inoltre, la stessa riqualificazione dei beni nell'Asse 1 è una condizione di partenza per un maggiore e più facile coinvolgimento dei privati nella loro gestione.

L'attuale versione della strategia del PON riconosce la sfida del miglioramento del sistema di governance a cui intende far fronte con l'adozione di modelli di governance integrata con gli attori pubblici e privati del territorio. L'obiettivo specifico dell'Asse 3 (Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione) mira a sostenere e facilitare l'adozione delle normative, delle procedure, dei

---

<sup>4</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2014 dell'ITALIA, SWD(2014) 413 final.*



regimi autorizzatori e delle procedure di appalto che toccheranno le questioni di coordinamento tra le amministrazioni centrali e regionali. Questa iniziativa intende apportare semplificazioni amministrative e procedurali e chiarezza della ripartizione delle competenze con effetti benefici sui cittadini e le imprese, oltre che all'interno dell'amministrazione.

## 2.2. COERENZA INTERNA DEL PROGRAMMA E RAPPORTO CON ALTRI STRUMENTI DI RILEVANZA

Questa sezione analizza la coerenza tra gli obiettivi generali e gli obiettivi specifici del PON e, quindi, la relazione tra assi di priorità e obiettivi dei vari assi (vd. Reg. UE 1303/2013 art.55 comma 3 punto b). Lo scopo di questa analisi è quello di verificare che la logica del programma sia robusta e convincente, cioè che le relazioni causali tra le sue diverse componenti siano valide e giustificate e siano sfruttate al meglio le possibili sinergie e complementarità tra di esse.

L'obiettivo complessivo del PON è quello di aumentare l'attrattività territoriale delle Regioni meno Sviluppate e creare le nuove opportunità di crescita ed occupazione mediante la valorizzazione delle risorse culturali. Questo obiettivo si compone di diversi elementi: il recupero e la salvaguardia del patrimonio culturale, il miglioramento della loro fruizione, lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi del settore cultura e il rafforzamento della capacità di gestione dei beni da parte delle autorità preposte.

Questo approccio ha diverse complementarità, le principali sono quelle con il turismo, nazionale e internazionale, a cui si rivolge l'attrattività del patrimonio culturale e con lo sviluppo imprenditoriale, privato e sociale, a cui si rivolge il sostegno per iniziative innovative nel settore cultura. Il rafforzamento del MIBACT e di altre amministrazioni coinvolte si integra invece con la più generale azione di miglioramento della capacità e di riforma amministrativa. Sulla base di queste interazioni il PON si collega, quindi, alla strategia dell'Accordo di Partenariato (AP) prima di tutto attraverso Obiettivo tematico (OT) 6 (*Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse*) e poi attraverso l'OT 3 (*Promuovere la competitività delle PMI*) e l'OT11 (*Rafforzare la capacità istituzionale*).

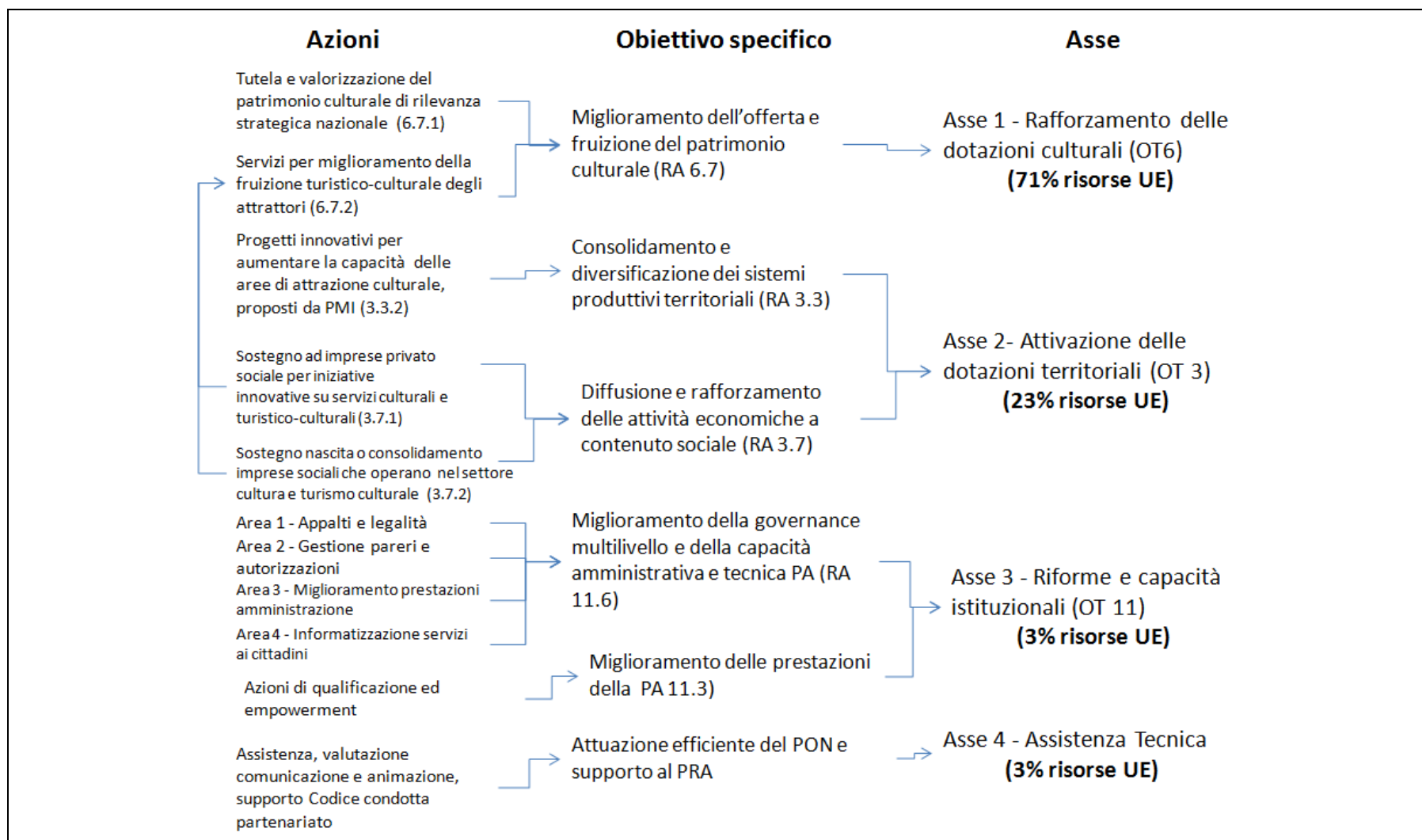
Sulla base di quest'approccio il PON si articola in tre assi prioritari ciascuno per ogni OT interessato all'intervento, e in un asse di assistenza tecnica. La struttura del PON è riassunta nella tabella seguente.

Tabella 2 – Struttura per obiettivi del PON Cultura e Sviluppo

Assi prioritari	OT	Priorità di investimento (Reg. 1304/2013)
Asse 1 - Rafforzamento delle dotazioni culturali	6	6.c - Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale
Asse 2 – Attivazione delle dotazioni territoriali	3	3.b – Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione
		3.c – Sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi
Asse 3 - Riforme e capacità istituzionali	11	11.3 Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione
		(priorità FSE) i) Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance

Il quadro logico del PON per azioni, obiettivi specifici ed assi prioritari è riassunto nella figura successiva, dove sono anche riportate le % delle risorse UE per ciascun asse (il valore assoluto totale delle risorse UE è di 368,2 MEURO).

Figura 1 – Quadro logico del PON e % delle risorse per asse



L'integrazione tra i diversi assi appare ragionevole e consente una azione di vasto raggio sulla cultura, che sinora è mancata nelle politiche nazionali. In questo senso è interessante e condivisibile la volontà di intervenire sulla filiera cultura attraverso alcuni interventi pilota di promozione delle imprese locali e di ampliamento delle loro capacità competitive. In particolare, sinergie sono possibili tra le azioni a sostegno della fruibilità (asse 1) e le azioni di sviluppo di attività culturali con il contributo del terzo settore (asse 2).

Anche l'azione di capacità amministrative sembra molto pertinente e potrebbe essere facilitata dal fatto che la realizzazione degli interventi in questo campo e per larga parte rivolta alle strutture stesse del MiBACT, quindi non richiederà complesse negoziazioni o coordinamento. Gli aspetti prioritari toccati dal PO (autorizzazioni, procedure di appalto) sono sicuramente cruciali, ma ad essi si potrebbero anche sviluppare progetti pilota per facilitare il dialogo e il coordinamento tra Sovrintendenze ed altri enti ed amministrazioni locali su percorsi di valorizzazione del territorio. Al momento l'asse 3 appare comunque subordinato alla ristrutturazione dell'OT11 in sede di AdP, in quanto i cambiamenti richiesti dalla CE potrebbero limitarne la portata; in tal caso un ampliamento delle risorse per l'AT potrebbe includere parte di quelle azioni. Comunque, due obiettivi specifici appaiono al momento eccessivi per l'asse 3 che opera a servizio di un unico PON concentrato sui soli beni culturali.

Alcune debolezze del quadro logico emergono all'interno dell'asse 2 in cui due obiettivi specifici sono forse eccessivi in relazione sia alle limitate risorse disponibili sia all'obiettivo specifico "Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale (RA 3.7)", il quale non sembra del tutto coerente con le finalità del PON. Tuttavia l'attivazione del privato sociale sui temi della cultura sembra corretta, soprattutto in collegamento alla fruizione dei beni o dei sistemi locali promossa nell'asse 1. A questo fine l'asse 2 potrebbe forse avvalersi di un solo obiettivo specifico e prevedere al suo interno un'azione per il privato sociale.

Contrasterebbe con quest'ultima struttura del PON la rigida costruzione degli obiettivi "a cascata" imposta alla programmazione comunitaria secondo cui le azioni sviluppate con il terzo settore devono rientrare nel RA 3.7 e non nel RA 3.2. A parere del valutatore questa visione è troppo schematica e meccanicista e non consente di focalizzare diversi strumenti sull'obiettivo principale ed è quindi da non applicare in questo caso.

L'integrazione tra le azioni del PON e dei POR appare buona in relazione all'asse 1, ove l'identificazione dei beni culturali su cui investire tiene conto sia delle competenze sia di un raccordo con le Regioni. A questo proposito la disponibilità dell'esperienza degli ultimi anni del POIN "Attrattori culturali" 2007-2013 e di un parco progetti già individuato secondo quelle modalità sembrano sufficienti ad assicurare un buon funzionamento di quelle modalità. Nel caso dell'asse 2 l'integrazione con interventi di altri PON e POR andrebbe meglio precisata, in quanto la specificità del settore creativo e culturale oltre che l'innovatività sono il carattere distintivo dell'asse ma non immediatamente individuabile<sup>5</sup>.

Le politiche nazionali per la cultura non dispongono di un programma settoriale di riferimento che definisca strategie a tutto tondo. La Programmazione triennale dei lavori pubblici del MiBACT

---

<sup>5</sup> Per esempio il settore editoriale (giornali e televisioni) sarebbe compreso nel settore culturale? Oppure, quali tecnologie hanno un effettivo e immediato impatto sul settore culturale?

individua una serie di interventi prioritari, ma i recenti tagli alla spesa pubblica hanno ridotto molto le capacità di azione e il programma dei lavori pubblici per il triennio 2014-2016 prevede investimenti per circa 46 Meuro nelle regioni interessate dal PON. Alcune indicazioni strategiche sono contenute nel PNR 2014 ove si sottolinea soprattutto la relazione tra beni culturali e sviluppo del turismo e in questo senso si cita la necessità di attuare al più presto il Piano Strategico del Turismo del 2013.

Si ricorda anche la recente approvazione della legge 112/2013, la quale è interamente dedicata al patrimonio culturale e riguarda principalmente: 1) l'istituzione di un'Unità con il compito di coordinare tutti gli interventi sull'area archeologica di Pompei; 2) disposizioni per conservare e valorizzare i siti della lista UNESCO del patrimonio mondiale; 3) la rassegna al MIBACT degli introiti dei biglietti e del merchandising dei siti statali; 4) finanziamenti per la valorizzazione dei beni culturali; 5) credito fiscale per 110 milioni al settore cinematografico e per 4,5 milioni per il settore musicale; 6) formazione di 500 giovani nell'attività di inventariazione e digitalizzazione del patrimonio culturale statale.

Inoltre, nelle misure attuate a sostegno PNR il settore dei beni culturali (appendice B al PNR 2014) è ricordato a proposito di misure per facilitare l'efficienza amministrativa in materia di rilascio di permessi, oltre alle iniziative contenute nella suddetta L.112/2013. Questa azione è coerente con quanto previsto nell'asse 3.

*Sulla base di questi recenti indirizzi, seppure non sistematizzati in un piano settoriale e non rivolti all'intero settore cultura, è possibile affermare che il PON si muove in sintonia con l'impegno nazionale di ristrutturazione e valorizzazione dei siti statali e con il sostegno ad una politica per la crescita e il rafforzamento del settore cultura.*

### **2.3. IN CHE MODO I RISULTATI ATTESI CONTRIBUIRANNO AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI**

Questa sezione mira ad identificare il contributo dei risultati attesi al raggiungimento degli obiettivi (vd. Reg. UE 1303/2013 art.55 comma 3 punto f) e quindi ad analizzare le relazioni causali ipotizzate dal PON nei diversi assi. L'analisi approfondisce la logica del programma all'interno di ciascun asse sulla base delle relazioni tra azioni e obiettivi e sulla base dei risultati previsti.

Tabella 3. Asse 1 - Rafforzamento delle dotazioni culturali

Azioni	Obiettivo specifico	Asse prioritario
Realizzazione di progetti, individuati a regia, rivolti alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, archeologico e museale di rilevanza strategica nazionale nelle Regioni meno sviluppate (a titolo esemplificativo: conservazione e restauro, accessibilità e fruibilità fisica degli attrattori, sicurezza e vigilanza degli attrattori, allestimenti museali e spazi espositivi)	Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione attraverso la valorizzazione integrata di risorse e competenze territoriali (RA 6.7)	Asse 1 - Rafforzamento delle dotazioni culturali
Realizzazione di progetti, individuati a regia, rivolti all'incremento e al miglioramento della fruizione turistico-culturale degli attrattori e delle aree di attrazione (a titolo esemplificativo: servizi di accoglienza e di supporto alla fruizione; individuazione di forme e sistemi di gestione innovativa e integrata)		

L'asse 1 registra una buona coerenza interna e mostra la capacità delle azioni di incidere sull'obiettivo specifico, riassunto dall'indicatore delle visite sui beni sostenuti dal PON.

La giustificazione dell'intervento è ragionevole (bassa valorizzazione dei siti culturali del mezzogiorno), anche se andrebbero meglio specificate le sue cause in modo da poter graduare il sostegno alle due azioni previste: la prima rivolta maggiormente alla riqualificazione delle strutture e la seconda ai servizi per la loro fruibilità. A questo proposito anche l'indicatore di utilizzo medio è indicativo dell'attrattività nelle regioni meno sviluppate, ma, seppure tradizionalmente utilizzato e come anche accennato nel testo, ipotizza implicitamente che tutti i siti abbiano la stessa capacità di attrazione e fruizione, cosa evidentemente impossibile.

La strategia proposta è molto operativa (si potrebbe dire un "PON per progetti") e questo assicura una forte attenzione alla gestione, al tempo stesso la strategia di azione si basa in larga parte su un'integrazione tra PON e POR e tra MiBACT ed attori locali. Quest'approccio è corretto e potrebbe essere anche rafforzato con il disegno di progetti integrati, che le singole Sovrintendenze potrebbero sviluppare intorno ai beni da valorizzare. La complessità di azioni integrate è però tradizionalmente maggiore di quella prevista e utilizzata sinora (ad eccezione di Pompei) e andrebbe verificata con attenzione la sua fattibilità.

Un elemento particolarmente delicato è quello della selezione degli interventi da finanziare. Il documento si riferisce al requisito-chiave della "rilevanza strategica nazionale", ma questo criterio al momento rimane definito in modo vago seppure vengano citati alcuni indicatori di riferimento pertinenti<sup>6</sup>. Ad ogni modo, una prima identificazione degli attrattori su cui lavorare è fornita dall'eredità del POIN 2007-13.

E' comunque importante che la selezione dei progetti avvenga sulla base delle possibilità di sviluppo economico collegate ai diversi progetti e non unicamente su criteri di fattibilità o di distribuzione delle risorse tra regioni. E' necessario che il PON sviluppi "massa critica" sul settore

<sup>6</sup> Livelli di domanda, grado di accessibilità, grado di organizzazione e di gestione dell'offerta, livello di funzionalità organizzativa, grado di conoscenza e di "reputazione" dei valori e contenuti socio-culturali.

della cultura e quindi sia capace di concentrare su alcuni territori a maggiore vocazione o potenzialità la sua azione<sup>7</sup>.

Tabella 4. Asse 2 – Attivazione delle dotazioni territoriali

Azioni	Obiettivo specifico	Asse prioritario
Progetti innovativi per la realizzazione di prodotti e/o servizi in grado di aumentare la capacità di attrazione delle aree di intervento (aree di attrazione culturale), proposti da PMI in forma aggregata appartenenti a settori/filiere culturali, turistiche, creative e dello spettacolo, e delle produzioni tradizionali e tipiche.	Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali	Asse 2 – Attivazione delle dotazioni territoriali
Forme di sostegno ad imprese del privato sociale (cooperative sociali, imprese non a scopo di lucro, soggetti del terzo settore, ecc.) per lo sviluppo di iniziative innovative di valorizzazione delle risorse territoriali (aree di attrazione culturale) legate ai servizi culturali e turistico-culturali, alle attività creative e orientate al mercato.	Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale	
Progetti di accompagnamento alla nascita o al consolidamento di imprese sociali che operano prioritariamente nel settore della cultura del turismo culturale e più in generale per la valorizzazione delle aree di attrazione culturale (a titolo esemplificativo: erogazione di consulenze, attività di tutoraggio, erogazione di servizi accompagnamento alla costituzione di network, sostegno finanziario		

L'asse 2 ha una giustificazione chiara e un ruolo valido nella strategia complessiva del programma, ma, come già indicato a proposito della coerenza interna, sconta alcuni problemi. In parte questi problemi dipendono dal sistema di programmazione 'a cascata' e dal conseguente riferimento all'obiettivo specifico "Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale" quando si intende promuovere la fruibilità dei beni attraverso un sostegno alle imprese del privato sociale.

Il contributo, sia pure limitato e a carattere settoriale, che la realizzazione di progetti innovativi nel settore delle tecnologie e dei servizi culturali possono dare al "Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali" è comunque significativo. E' difficile affermare lo stesso per la "Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale", la quale è piuttosto lontana dalle priorità del PON, finalizzate al rafforzamento dei beni culturali come *drivers* di sviluppo.

E' anche importante ricordare che il settore dell'innovazione e dello sviluppo nel settore della cultura è molto debole nelle regioni interessate e quindi è necessario mirare con molta attenzione gli interventi per evitare che questi non abbiano soggetti validi che li possano realizzare. Una nostra analisi sul settore della ricerca e in particolare sul VII Programma Quadro europeo, il quale rappresenta in qualche modo l'eccellenza europea, ha individuato una buona presenza di soggetti italiani nella ricerca per la protezione, recupero e gestione dei beni culturali (peraltro piuttosto marginale nell'ambito dell'intero PQ), ma una quasi nulla partecipazione di soggetti meridionali,

<sup>7</sup> Non esiste al momento una identificazione e definizione, tecnica politica o amministrativa, delle aree a maggiore attrazione o di quelle di livello nazionale e quelle di livello locale.

solo 2 presenze in Puglia (vedi appendice A). Anche i centri di eccellenza del MiBACT sono in larga parte localizzati nel Centro-Nord e quindi solo potenziali partner di queste azioni. Questi riferimenti sono alle eccellenze, ma al momento anche gli unici disponibili, e suggeriscono di puntare su azioni dimostrative, volte cioè al trasferimento ed all'utilizzo di nuove soluzioni tecnologiche e gestionali nelle regioni interessate dal PON, più che alla generazione diretta di innovazione tecnologica. Inoltre, le azioni di questo asse andrebbero meglio specificate per i diversi comparti che costituiscono la filiera cultura e che hanno diverse esigenze innovative e tecnologiche (p.e. l'audiovisivo rispetto al recupero dei beni oppure al teatro).

Tabella 5. Asse 3 - Riforme e capacità istituzionali

Azioni	Obiettivo specifico	Asse prioritario
Area 1 - Appalti e legalità	Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico, anche per la coesione territoriale (RA 11.6)	Asse 3 - Riforme e capacità istituzionali
Area 2 - Gestione pareri e autorizzazioni		
Area 3 - Miglioramento prestazioni amministrazione		
Area 4 - Informatizzazione servizi ai cittadini		
Azioni di qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholders	Miglioramento delle prestazioni della PA (RA 11.3)	

E' necessario premettere che un giudizio quest'asse in questa fase è ancora in larga parte prematuro perché molti degli indirizzi dell'AdP sull'OT11 devono essere rivisti alla luce delle osservazioni della Commissione Europea; questa revisione potrebbe avere importanti effetti sulle scelte del PON in materia di OT11.

L'asse 3 è anch'esso coerente con l'azione complessiva del PON e può produrre interventi significativi sull'obiettivo specifico di riferimento. Le ragioni per un intervento in questo ambito sono sostanziali e nel documento esaminato è sottolineato anche come questi interventi dovranno coordinarsi con quelli che saranno definiti dal Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA).

Nel PON la scelta dei due obiettivi specifici "Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico, anche per la coesione territoriale" e "Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione" sembra guidata principalmente da un approccio fedele all'AdP e dall'ammissibilità al FESR del primo obiettivo specifico più che da una effettiva congruenza con le azioni attivate. Due obiettivi specifici sembrano, difatti, eccessivi per la portata degli interventi e il loro collegamento ad azioni inerenti i soli beni culturali. In generale, questi potrebbero essere tutti indirizzati verso l'attuale Risultato Atteso 11.3 (Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione). Si ricorda nuovamente che gli obiettivi specifici molto probabilmente dovranno essere rivisti alla luce delle suddette osservazioni della CE.

Per lo sviluppo delle proprie azioni l'asse individua 4 principali aree di intervento nel primo obiettivo specifico:

- *Area 1 - Appalti e legalità*: Il MiBACT, mediante la diffusione dell'utilizzo degli appalti elettronici, intende perseguire il miglioramento dell'accesso alle gare di appalto e della loro trasparenza, la semplificazione delle procedure, la riduzione dei tassi di errore e dei costi sia per il settore pubblico che per gli operatori economici. A tal scopo si prevede la progettazione e lo



sviluppo di un sistema di e-Procurement centralizzato e integrato sia con i servizi pubblici sia con i servizi interni dedicati al controllo della legalità negli appalti.

- *Area 2 - Gestione pareri e autorizzazioni:* in questo ambito l'amministrazione intende reingegnerizzare e informatizzare i processi di gestione dei pareri e delle autorizzazioni, e, per estensione, tutti i processi relativi al coordinamento, controllo e monitoraggio dei progetti. L'obiettivo è quello di sviluppare uno strumento gestionale di automazione che indirizzi i documenti e i compiti agli attori responsabili all'interno di un processo di business, e che fornisca informazioni e supporto per ogni fase del processo.
- *Area 3 - Miglioramento prestazioni amministrazione:* rispetto a questa area, il PON si propone di reingegnerizzare i meccanismi di analisi dei processi organizzativi e operativi del Ministero, allo scopo di automatizzare e velocizzare il processo di generazione della reportistica e di automatizzare e velocizzare la generazione di analitiche di processo, analisi statistiche e *key performance indicators*.
- *Area 4 - Informatizzazione servizi ai cittadini:* con riferimento a questo ambito si intende progettare e realizzare un sistema informativo dedicato all'automazione dei procedimenti e gestione dei flussi documentali, completamente integrato con gli altri sottosistemi informativi per la gestione di tutti i procedimenti del MiBACT, e dotato di un accesso controllato per la partecipazione attiva dei cittadini.

Il secondo obiettivo specifico (Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione) propone invece azioni di "Qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholder"; queste azioni andrebbero ad integrare le azioni del precedente obiettivo specifico e sembrano rivolti ad una generale capacitazione del settore. L'obiettivo è condivisibile nel suo complesso, ma appare troppo generico e rischia di moltiplicare indefinitamente le azioni a questo fine. Si suggerisce di collegare in modo organico le azioni di empowerment con quelle di ristrutturazione delle procedure e di e-government, in modo che l'empowerment sia effettivamente finalizzato a obiettivi concreti, immediati e misurabili. Allo stesso tempo si potrebbe pensare ad una azione "soft" di scambio di esperienze e di creazione di comunità di pratiche, anche alla luce della riorganizzazione del Ministero, che però andrebbe precisata meglio e che dovrebbe avere una portata sperimentale.

La strategia dell'asse 3 appare adeguata negli obiettivi di fondo, ma forse troppo complessa nella sua declinazione in obiettivi ed azioni. La strategia coglie sicuramente alcuni dei nodi fondamentali nella gestione dei beni culturali e del sistema amministrativo ad essi collegato. Le modalità di selezione dei progetti sembrano anch'esse appropriate, seppure ancora piuttosto generiche. E' improntate che i progetti di quest'asse prevedano una forte governance, oltre che una corretta ingegnerizzazione; la governance deve garantire un impegno effettivo da parte di tutti gli uffici e le amministrazioni coinvolte mentre l'ingegnerizzazione deve assicurare sistemi informativi e soluzioni di e-government proporzionali ai risultati attesi.

A questo proposito alcuni elementi di validità generale per gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa sono comunque da sottolineare anche per il PON Cultura e Sviluppo e da verificare nel seguito della programmazione:

- a) le azioni devono essere “ancorate” ad obiettivi concreti e misurabili (p.e. in relazione ad alcune azioni previste: riduzione dei tempi di concessione delle autorizzazioni, riduzione dei tempi e degli errori collegati alle gare di appalto) e non solo ad evidenti bisogni per potere verificare la loro utilità e convenienza;
- b) il governo degli interventi deve essere chiaro ed assicurare con meccanismi gestionali adeguati un impegno al cambiamento dei diversi attori coinvolti, anche all’interno dello stesso MIBACT, altrimenti anche impiegando molte risorse gli interventi possono produrre scarsi effetti<sup>8</sup>;
- c) i tempi di attivazione di questi interventi devono essere relativamente rapidi per assicurare la maggiore integrazione e sinergia con gli altri assi.

Le azioni dell’Asse 4 - Assistenza tecnica di quest’asse sono coerenti con l’obiettivo specifico della realizzazione efficiente del PON. Il giudizio sull’asse ancora sospeso perché è necessaria una armonizzazione degli interventi dell’Assistenza Tecnica con gli interventi previsti dal PRA del MiBACT (ancora in definizione) e alla luce della più chiara separazione tra OT11 (Capacità istituzionale) ed AT richiesta nella prossima versione dell’AdP dalla Commissione Europea.

## **2.4. LOGICA DELLA FORMA DI SOSTEGNO PROPOSTA**

Questa sezione analizza se le forme di supporto previste sono coerenti ed efficaci in relazione agli obiettivi del PON (vd. Reg. UE 1303/2013 art.55 comma 3 punto h). Proponiamo una prima analisi di questo tema per ciascun asse.

### ***Asse 1 - Rafforzamento delle dotazioni culturali***

L’asse 1 prevede una selezione dei progetti “a regia” all’interno di uno stock di progetti delle Sovrintendenze locali e in accordo con le Regioni ed altri attori, e poi la realizzazione di procedure di evidenza pubblica (bandi di gara europei) per l’assegnazione delle opere o dei servizi. Inoltre, è prevista la prosecuzione del Grande Progetto Pompei.

Questa strumentazione appare adeguata alle finalità dell’asse e del PON. Un’altra maggiore esplicitazione, anche solo nella fase di avvio del PON, deve essere dedicata alle modalità di selezione dei progetti, le quali dovrebbero prevedere: a) criteri di economicità oltre che di fattibilità, b) l’identificazione dell’area strategica in cui si collocano e della sua valenza territoriale; c) un piano di fruibilità da associare agli interventi infrastrutturali. Questo approccio consentirebbe anche una migliore valutazione dei risultati degli interventi.

### ***Asse 2 – Attivazione delle dotazioni territoriali***

L’asse 2 prevede il trasferimento di sussidi ad imprese per la realizzazione di progetti innovativi sia per la crescita dell’industria culturale delle regioni interessate sia per lo sviluppo di servizi di fruizione dei beni culturali (questa azione con particolare attenzione alle imprese sociali e del terzo settore).

---

<sup>8</sup> Vedi la Valutazione dei PON FSE a titolarità del Ministero del lavoro nel periodo 2007-13, valutazioni tematiche della capacità istituzionale, Rapporti annuali di valutazione 2011 e 2013.

Non è ancora specificata la grandezza, anche solo indicativa, delle agevolazioni, ma andrebbero evitate azioni di piccola dimensione che comporterebbero la frammentazione di un intervento che vuole essere innovativo, pilota e capace di promuovere progetti con forti impatti sia economici che dimostrativi. Chiaramente la scelta di progetti di dimensioni significative comporta un accompagnamento importante in termini di monitoraggio e valutazione per evitare sprechi.

L'asse deve quindi utilizzare un regime di aiuto che sia coerente i suoi obiettivi. Al momento il PON non identifica il regime d'aiuto (o i regimi d'aiuto) che intende utilizzare. A questo proposito si suggerisce di identificare strumenti già operativi e notificati alla CE per semplificare l'attivazione degli aiuti e poter operare con uno strumento consolidato e affidabile dal punto di vista operativo ed amministrativo.

Si suggerisce anche di realizzare diversi bandi (almeno 2 o 3) in modo da poter valutare i risultati ed affinare successivamente la sperimentazione, secondo un processo di "learning by doing" che potrebbe aiutare anche la crescita degli attori del territorio.

Al momento l'esiguità del numero di imprese sociali (vedi d.lgs. 155 del 2006) sconsiglia l'eccessiva segmentazione dei bandi per tipologia di impresa e suggerisce di rivolgersi eventualmente ad un concetto più ampio di terzo settore o all'intero mondo imprenditoriale.

### **Asse 3 - Riforme e capacità istituzionale**

Nell'asse 3 il MIBACT dovrà attivare procedure di evidenza pubblica per acquisire servizi per accompagnare la riorganizzazione delle diverse procedure amministrative e in parte anche hardware e software per aggiornare i sistemi gestionali e realizzare le azioni di e-government.

Come indicato dall'AdP, e anche precedentemente in questo documento, è necessario che questi interventi siano identificati e selezionati sulla base di chiare priorità e di una sicura fattibilità; a quest'ultimo proposito si suggerisce che gli interventi siano chiaramente finalizzati a risultati misurabili e includano forti garanzie di fattibilità (p.e. riorganizzazione degli uffici coinvolti o delle procedure informatizzate, spostamento di personale se necessario, ecc...).

#### **Interventi previsti dall'Asse 4 del PON Cultura e Sviluppo**

1. Assistenza e supporto tecnico/amministrativo e organizzativo alle Autorità nazionali del programma e agli attori a vario titolo coinvolti nella programmazione, gestione, attuazione e sorveglianza del PON;
2. Rafforzamento delle competenze delle Autorità preposte alla valutazione del Programma per migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza degli interventi previsti nel PON e potenziare l'informazione sugli effetti da esso prodotti;
3. Elaborazione e realizzazione della strategia e della pianificazione delle attività di comunicazione del PON allo scopo di valorizzare il ruolo dell'Ue nelle politiche di sviluppo e garantire trasparenza sull'utilizzo dei Fondi Comunitari.
4. Attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato intensificando e migliorando 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.
5. Costituzione di un "Fondo per la progettazione" con riferimento specifico agli interventi previsti dall'Asse 1 Azione 6c 1 a

Una particolare attenzione è anche prevista nel PON per interventi di semplificazione e miglioramento legislativo e procedurale; questi interventi a "costo 0", rispetto per esempio ai più onerosi interventi di formazione, dovrebbero essere privilegiati ed eventualmente accompagnati con qualificati e mirati servizi per la riorganizzazione o il supporto legislativo.

#### **Asse 4 - Assistenza tecnica**

Le diverse azioni previste nell'asse 4 (vedi box) sono coerenti con le finalità dell'asse e tengono conto in modo adeguato delle innovazioni introdotte nella programmazione 2013-2020 (p.e. Piano di rafforzamento Amministrativo, o codice di condotta per il partenariato).

Alcune di esse meritano una specifica attenzione. L'azione 1 (assistenza e supporto tecnico e amministrativo) alla luce anche degli indirizzi dell'AdP non deve comportare una sostituzione (outsourcing) dell'amministrazione, ma deve essere finalizzata al potenziamento delle strutture esistenti; quindi deve prediligere servizi qualificati a supporto e organizzazione del SIGECO.

L'azione 2 (valutazione) deve essere particolarmente curata per diversi motivi: a) perché il MIBACT è nuovo nella valutazione di un PO; 2) perché nel 2007-2013 la valutazione delle azioni di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali è stata assente e sono disponibili poche conoscenze sugli effetti delle politiche in questo settore; 3) perché la valutazione di questi interventi è complessa, come lo è d'altronde la relazione tra cultura e sviluppo economico, e quindi richiede un'accurata preparazione in accordo con i diversi attori coinvolti.

L'azione 4 è importante per un generale principio di *accountability*, per migliorare le conoscenze del MIBACT e per sviluppare interventi integrati e multi-attore e, seppure esistano esempi di azioni a supporto delle parti economiche e sociali e degli *stakeholder* nel FSE 007-2013 e nel FESR 2000-2006, questa azione dovrà essere calibrata con attenzione sulle esigenze specifiche del PON.

Infine, l'azione 5 (fondo di progettazione) è sicuramente di grande utilità per la velocizzazione ed il rafforzamento dell'asse 1; questa azione andrebbe meglio precisata, come d'altronde sta avvenendo al MiBACT nel momento in cui scriviamo, per valutarne appieno la portata e la fattibilità.

Come menzionato in precedenza, la funzionalità di quest'asse alla strategia complessiva come alla realizzazione del PRA e all'integrazione con l'asse 3 (Capacità istituzionale) andranno approfonditi una volta chiarite le scelte del nostro Governo in merito alle osservazioni della Commissione Europea sulla definizione dell'OT11 e del paragrafo 2.5 nell'AdP.

### **2.5. ADEGUATEZZA DELLE SCELTE PROGRAMMATE PER PROMUOVERE LE PARI OPPORTUNITÀ**

Allo stato attuale di preparazione del programma, non è possibile apprezzare appieno l'integrazione del principio di uguaglianza di genere e di prevenzione delle discriminazioni.

Limitatamente al secondo punto, si può affermare che l'Asse 1 – Rafforzamento delle dotazioni culturali necessariamente contribuisce a migliorare uno dei maggiori fattori causa di discriminazione: l'accessibilità ai luoghi per le persone con disabilità. Infatti, la tutela e la messa in sicurezza degli attrattori culturali implica anche l'applicazione della normativa vigente sull'abbattimento delle barriere architettoniche; con un potenziale effetto moltiplicatore laddove gli interventi sui grandi attrattori attiveranno, come auspicato nella strategia del PON, ulteriori interventi di riqualifica e valorizzazione di altri beni culturali rientranti nel patrimonio delle Regioni e presenti nell'area di influenza dei grandi attrattori interessati dal PON.

Anche l'Asse 2 – Attivazione delle dotazioni culturali è implicitamente diretto a contribuire all'innalzamento dei livelli di accessibilità delle persone con disabilità, grazie agli investimenti previsti sull'offerta culturale e di servizi di fruizione che potranno rendere disponibili, soprattutto

attraverso le tecnologie digitali, nuovi contenuti sui beni/aree interessati dagli interventi dell'Asse 1. L'Asse 2, inoltre, contribuisce indirettamente a compensare le disparità di genere poiché si concentra su un segmento produttivo, quello dell'industria culturale e creativa, dove elevata è la presenza delle donne e che presenta importanti potenzialità.

*Il PON è implicitamente orientato alla promozione delle pari opportunità e questo giustifica la decisione di non aver previsto azioni specifiche a tale scopo. D'altra parte, si suggerisce di valutare in sede attuativa, cioè quando saranno più chiari gli schemi di aiuto per le imprese, l'opportunità di inserire negli avvisi qualche forma di mainstreaming.*

## **2.6. ADEGUATEZZA DEL PROGRAMMA PER PROMUOVERE LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

Il PON è intrinsecamente votato a promuovere uno sviluppo sostenibile grazie al fatto che contribuisce all'applicazione della normativa nazionale in materia di tutela dei beni culturali.

Oltre a ciò, i contenuti delle azioni hanno caratteristiche comuni che assicurano la sostenibilità ambientale degli investimenti:

- non sono previsti azioni o interventi di natura infrastrutturale con la creazione di nuove opere o realizzazioni da eseguire nei relativi ambiti territoriali. Gli interventi materiali, inoltre, pur intervenendo in aree di rilevanza turistica, non hanno un effetto diretto dei flussi (come potrebbe essere l'accrescimento della ricettività che determina una maggiore pressione antropica);
- le attività immateriali e il miglioramento dei servizi supportano la fruizione e la diffusione territoriale dei flussi turistici esistenti;
- le azioni immateriali di miglioramento della qualità dei servizi offerti non costituiscono elementi di criticità rispetto agli ambiti naturali, culturali e del paesaggio;
- le azioni dal lato dell'offerta, tramite il sostegno alle imprese con attività collegate agli attrattori, sono volte al miglioramento dei livelli di qualità e sostenibilità dei servizi offerti e alla destagionalizzazione e diffusione territoriale dei flussi turistici, determinando una migliore distribuzione della pressione antropica sui territori;
- gli interventi di recupero dei beni culturali potranno essere integrati con azioni finalizzate all'eco-efficienza e risparmio energetico con effetti di miglioramento della qualità degli elementi primari delle aree adiacenti.

Inoltre, per quanto riguarda i progetti con progettazione avanzata dell'asse 1, è previsto di integrare i progetti con soluzioni volte ad accrescere l'efficienza energetica. Per questo, si farà ricorso all'attività di progettazione promossa dal MiBACT in collaborazione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) nell'ambito dell'accordo sottoscritto in relazione all'attuazione del POIn Energia 2007-13.

A conferma della sostenibilità del PON, Il Ministero dell'Ambiente, dopo l'interpello da parte del MiBAC, ha ritenuto non necessaria l'assoggettabilità del programma alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

### 3. INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

#### 3.1. PERTINENZA E CHIAREZZA DEGLI INDICATORI DEL PROGRAMMA

In accordo con l'articolo 48(3)(e) del Regolamento n. 1303/2013, la presente sezione intende verificare che il set di indicatori selezionati nel Programma risponda a criteri di pertinenza rispetto alla strategia, ovvero che rifletta le operazioni e gli obiettivi degli assi prioritari, e di chiarezza nella loro definizione.

Le modalità di adozione delle due tipologie di indicatori rilevanti, di risultato e di output, sono disciplinate nell'Accordo di Partenariato e nei Regolamenti. Nel caso degli indicatori di risultato, i quali forniscono informazioni sullo stato di avanzamento verso il cambiamento prefissato dal Programma, l'AdP fornisce una lista di indicatori direttamente associati ad ognuno dei risultati attesi. Si tratta di indicatori che il programma acquisisce automaticamente, rilevanti ma non necessariamente sufficienti. Una specificità dei Programmi FESR è la mancanza di indicatori comuni di risultato, presenti invece nei Programmi FSE. Gli indicatori di output, che misurano il contributo diretto delle operazioni attivate, possono invece presentarsi come indicatori comuni o indicatori specifici di programma. In allegato al Regolamento n. 1301/2013 è fornita la lista degli indicatori comuni di output cui far riferimento nella stesura dei Programmi FESR. In ultimo si ricorda che mentre gli indicatori di risultato devono dar conto del cambiamento attivato relativamente a tutta la popolazione potenziale, gli indicatori di output si riferiscono esclusivamente al contributo per i beneficiari diretti degli interventi.

Oltre al quadro normativo è necessario fare due ulteriori premesse di carattere metodologico:

- 1) Nella letteratura, come anche nelle analisi preparatorie del PON, non è chiara la relazione tra riqualificazione di un bene, sua accessibilità e numero di visitatori. E' ovvio che l'accessibilità e l'offerta nella sua interezza del bene culturale sono una precondizione per mantenere o aumentare il numero di visitatori, ma comunque il numero dei visitatori sembra dipendere da una serie di cause che possono essere così riassunte: a) il valore culturale e la capacità attrattiva dei beni, b) lo stato e l'accessibilità dei beni, c) il loro marketing e le condizioni di fruibilità, d) le situazioni di contesto (trasporti, domanda turistica, ospitalità, criminalità, ecc...). In questa situazione è molto difficile poter stimare la relazione tra investimenti in beni culturali e visitatori, la quale sembra a volte dipendere da fattori esterni ai soli beni<sup>9</sup>. La letteratura non propone soluzioni facili e molti studi si concentrano sul ritorno degli investimenti in cultura considerando però molti benefici differenti (occupazione e valore aggiunto indotti, ecc..), complessi da calcolare e ben oltre generalmente i soli visitatori. In conclusione, l'indicatore dei visitatori può essere considerato una prima approssimazione dei risultati e per maggior robustezza dovrebbe essere collegato ai beni specifici e solo per questa via dopo all'insieme dei visitatori delle 5 regioni interessate. Più avanti studi approfonditi e che mettano in relazione serie storiche dei visitatori con gli investimenti effettuati sarebbero utili per
- 2) Gli indicatori di realizzazione dovrebbero in qualche misura far comprendere se l'azione intrapresa si sta avviando verso i risultati attesi e dovrebbe fornire delle informazioni aggiuntive rispetto ai dati finanziari. Gli indicatori di realizzazione hanno anche un ruolo di accountability

---

<sup>9</sup> Come si suggerisce, per esempio, quando si afferma che il calo del turismo influisce sui visitatori. Se è vero che il 25% del turismo è a vocazione culturale, in questo modo si fa l'ulteriore ipotesi che la sua elasticità ai fattori di reddito legati alla crisi sia eguale a quella media del turismo nel suo complesso.

per far comprendere ai taxpayers come sono state spese le risorse. Queste regole banali sono state abbandonate quando a livello comunitario e nazionale si è accettato di continuare ad utilizzare indicatori del tipo numero di progetti o numero di imprese finanziate. Questi indicatori sono inutili, come anche già sottolineato in varie valutazioni<sup>10</sup>, e non forniscono informazioni aggiuntive a quanto già conosciuto dai dati finanziari. Il valutatore è consapevole che questi indicatori possono essere utilizzati in base agli accordi esistenti, ma ne sconsiglia l'adozione<sup>11</sup>. Si sottolinea, quindi, che vi è un problema generale di inadeguatezza di alcuni indicatori scelti, che è a monte e non dipende dalle scelte del MiBACT.

Nella tabella alla pagina seguente sono riassunti gli indicatori di risultato e di realizzazione proposti dal PON.

**L'asse 1**, orientato a conservare e promuovere il patrimonio culturale, in linea con le indicazioni dell'AdP adotta come indicatore di risultato il "*numero di visitatori degli istituti statali di antichità ed arte per istituto*", ovvero l'indice di domanda culturale del patrimonio statale. L'indicatore è pertinente con l'intervento previsto seppure, come sopra ricordato, ponga una serie di problemi nel verificare gli effetti degli investimenti effettuati. Esso, inoltre, può risentire di variabilità al suo interno in relazione a modifiche nel numero dei siti considerati a denominatore o alla rilevanza dei singoli siti interessati dagli interventi. Per quanto riguarda gli indicatori di output, l'asse ne utilizza due per ogni azione rilevante, uno comune ed uno specifico di programma. L'indicatore comune, ripetuto per entrambe le azioni, intende restituire informazioni in merito alla *crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e ai luoghi di attrazione che ricevono sostegno*. Pur essendo riportato nell'elenco di cui all'allegato I del Regolamento FESR come "indicatore di output", questo indicatore presenta un carattere "spurio", più vicino agli indicatori di risultato a breve termine che agli indicatori di output<sup>12</sup>. Nonostante ciò, l'indicatore riflette adeguatamente il contributo degli investimenti e permette di comprenderne l'efficacia. Per gli indicatori di output specifici si riscontrano invece le suddette criticità. Il primo, collegato all'azione 6.7.1 e inteso a misurare il *numero di beni oggetto di intervento di tutela e valorizzazione*, non restituisce informazioni rilevanti in termini procedurali in quanto la complessità e la maturità dei progetti realizzati può variare notevolmente. Inoltre la considerazione della quota del totale dei beni oggetto di intervento non può in alcun modo essere messa in relazione con i possibili effetti generati. Di difficile applicazione e di limitata rilevanza risulterebbe anche l'indicatore proposto a livello nazionale, relativo alla *superficie oggetto di intervento di tutela e valorizzazione*. Una alternativa potrebbe essere considerare la *superficie resa accessibile ai visitatori* a seguito degli interventi, dopo aver necessariamente prefissato in maniera univoca le modalità con cui stabilire l'effettiva superficie interessata dalle operazioni. Il secondo indicatore, collegato all'azione 6.7.2 e riferito a *il numero di servizi progettati e realizzati*, non appare rilevante nell'informare sul tipo di progetti avviati, la loro complessità, l'impatto previsto e la relazione con le spese sui beni.

---

<sup>10</sup> Si vedano per esempio i diversi lavori compiuti nell'ambito della rete di valutatori indipendenti, della DG Regio (EVALNET) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/evaluations/index\\_en.cfm#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm#2).

<sup>11</sup> Essi andrebbero sostituiti con indicatori più vicini al contenuto ed agli obiettivi delle azioni (capacità di fruizione resa disponibile in mq. o potenziali visitatori, funzioni di fruibilità riattivate – bagni, biglietterie, bookshop, ecc.).

<sup>12</sup> La difficoltà nel trattare tale indicatore come output è riconosciuta anche in UVAL DPS, *Individuazione e quantificazione degli indicatori di risultato*, 2014 e UVAL DPS, *Nota tecnica: quadro logico del PO e elementi dell'AP*, 2014.

Rapporto VExA PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

Tabella 6 - Indicatori di risultato e realizzazione del PON Cultura e Sviluppo

Struttura programma	Indicatori	Baseline / perform. framework	Target
<b>ASSE 1</b>			
<b>Ob. Specifico</b>	<b>Indicatore di risultato</b>	<b>Baseline 2013</b>	<b>Target 2023</b>
R.A. 6.7 Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, nelle aree di attrazione	Numero di visitatori degli istituti statali di antichità e d'arte per istituto (in migliaia)	65,2 (Statali-4reg) 16,9 (Sicilia) 32,9 (5 Reg.)	74,2 (Statali-4reg) 17,8 (Sicilia) 36,5 (5 Reg.)
<b>Azioni</b>	<b>Indicatori di output/realizzazione</b>	<b>Target 2018- PF</b>	<b>Target 2023</b>
6.7.1 Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tali da consolidare e promuovere processi di sviluppo	Crescita del numero atteso di visite (visitatori) a siti del patrimonio culturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno (9. FESR) ; n. beni oggetto di interventi di tutela e valorizzazione realizzati	- 18-20	11% 56-60
6.7.2 Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate	Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno (9. FESR); n. servizi progettati e realizzati	- 20	11% 65-69
<b>ASSE 2</b>			
<b>Ob. Specifico</b>	<b>Indicatore di risultato</b>	<b>Baseline 2011</b>	<b>Target 2018 e 2023</b>
RA 3.3 Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali	Investimenti privati in percentuale sul PIL (valori concatenati)	Totale: 15,92 Sett.cult. 15,92	Sett.cult: 17,79 -2018 Sett.cult: 18,39 -2023
<b>Azioni</b>	<b>Indicatori di output/realizzazione</b>	<b>Target 2018- PF</b>	<b>Target (2023)</b>
3.3.2 Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di attrattori culturali e naturali, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, creative e dello spettacolo	n. di imprese sostenute per introdurre nuovi prodotti che costituiscono una novità per il mercato n. imprese che ricevono un sostegno (1. FESR)	138 -	184 463
<b>Ob. Specifico</b>	<b>Indicatore di risultato</b>	<b>Baseline 2011</b>	<b>Target 2023</b>
RA 3.7 Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale	addetti delle UL di imprese che svolgono attività a contenuto sociale + addetti e lavoratori esterni delle UL delle istituzioni non profit sulla popolazione residente (per 1.000 abitanti)	8,92	9,4
<b>Azioni</b>	<b>Indicatori di output/realizzazione</b>	<b>Target 2018 - PF</b>	<b>Target 2023</b>
3.7.1 Sostegno e rafforzamento attività imprenditoriali con effetti socialmente desiderabili e beni pubblici	n. di imprese che ricevono un sostegno (1. FESR e DPS)	95	320
3.7.2 Fornitura di servizi di supporto ed accompagnamento alla nascita e consolidamento di imprese sociali	n. di imprese che ricevono un sostegno non finanziario (4. FESR e DPS)	60	300
<b>ASSE 3</b>			
<b>Ob. Specifico</b>	<b>Indicatore di risultato</b>	<b>Baseline</b>	<b>Target 2023</b>
RA 11.3 Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione	n. strutture periferiche del MiBACT con servizi pienamente interattivi in percentuale sul totale strutture periferiche del MiBACT accessibili via web	0	50%
<b>Azioni</b>	<b>Indicatori di output/realizzazione</b>	<b>Target 2018 - PF</b>	<b>Target 2023</b>



## Rapporto VExA PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

<b>Struttura programma</b>	<b>Indicatori</b>	<b>Baseline / perform. framework</b>	<b>Target</b>
11.3.3 Azioni di qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholders (azione FSE - in applicazione regola della flessibilità)	n. di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici	8	15
<b>Ob. Specifico</b>	<b>Indicatore di risultato</b>	<b>Baseline</b>	<b>Target 2023</b>
RA 11.6 Miglioramento della governance multilivello e delle capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico, anche per la coesione territoriale	Numero di progetti e interventi cofinanziati che rispettano i crono-programmi di attuazione e un tracciato unico completo in percentuale sul totale di progetti e interventi cofinanziati	n.d.	70%
<b>Azioni</b>	<b>Indicatori di output/realizzazione</b>	<b>Target 2018 - PF</b>	<b>Target 2023</b>
11.6.1 Interventi e azioni funzionali al presidio e alla maggiore efficienza del processo di decisione pubblica della governance multilivello	n. Analisi, Studi o progettazioni	8	10
	n. Protocolli o reti di cooperazione attuati tra amministrazioni	3	6

**L'asse 2** è finalizzato ad innescare dinamiche di attivazione socio-economica nelle aree di attrazione tramite interventi per la filiera delle imprese culturali e iniziative del Terzo settore. I due indicatori di risultato associati rispettivamente ai due risultati attesi previsti dall'asse sono coerenti con le disposizioni dell'AdP. Tuttavia si rileva la scarsa pertinenza dei suddetti indicatori nel misurare i potenziali effetti generati dagli interventi. L'indicatore associato al risultato atteso 3.3 (*Investimenti privati in percentuale sul PIL*) si riferisce ad un ambito eccessivamente esteso rispetto allo specifico ambito di rilevanza del PON. Il rischio è che l'indicatore sia poco sensibile e non sia in grado di registrare il contributo degli interventi attivati. Per ottemperare a tale criticità si è consigliato di ridimensionare l'ambito di riferimento dell'indicatore e considerare solo le imprese che hanno un effettivo collegamento con il settore culturale. Il secondo indicatore di risultato, relativo al risultato atteso 3.7 (*addetti alle imprese e alle istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale*) appare sufficientemente pertinente con l'obiettivo specifico di riferimento, ma comunque poco collegato agli obiettivi generali del PON. Per gli indicatori di output, il PO seleziona alcuni *common indicators* (n. di imprese agevolate), ben comprensibili ma poco capaci di cogliere il contenuto e il contributo agli obiettivi delle azioni finanziate. Gli indicatori comuni associati alle azioni 3.7.1 e 3.7.2, andrebbero parzialmente ridefiniti, eventualmente restringendo il bacino di utenza alle sole imprese che possiedono un collegamento, diretto o indiretto, con il settore culturale, oppure in altro modo specificando il tipo di azioni finanziate per avere contezza del loro possibile contributo all'obiettivo generale del PON.

Infine **l'asse 3**, volto al rafforzamento della capacità istituzionale, seleziona due indicatori di risultato sufficientemente pertinenti e rilevanti. L'indicatore associato al risultato atteso 11.6, il quale mira a verificare il numero di progetti che rispettano i cronoprogrammi di attuazione, appare particolarmente rilevante data la natura delle opere pubbliche previste dal PON, le quali potrebbero risentire di problemi di attuazione considerando la lunga durata di tali operazioni. L'indicatore di risultato collegato all'obiettivo specifico per migliorare le prestazioni della PA è stato opportunamente declinato in funzione della particolare struttura amministrativa e gestionale del MiBACT: anziché considerare la percentuale dell'utilizzazione dei servizi pienamente interattivi, si provvederà alla misurazione della percentuale delle sole strutture periferiche che utilizzano servizi pienamente interattivi. Tuttavia, seppure accettabile, questo secondo indicatore sembra più un indicatore di realizzazione che di risultato, il quale richiederebbe invece una quantificazione del risparmio di tempo per gli utenti o di personale per la PA o della qualità dei servizi rispetto al momento attuale. Gli indicatori specifici di output selezionati peccano invece delle stesse criticità già menzionate in precedenza e non restituiscono informazioni rilevanti riferite, ad esempio, al tipo di azione realizzata e al suo possibile contributo in tempo risparmiato dalle imprese, dai cittadini o dalla PA.

*Il set di indicatori proposto è complessivamente pertinente e coerente con le indicazioni generali della programmazione, tuttavia necessita di alcune modifiche e integrazioni. Gli indicatori di risultato che l'AdP indica per l'asse 1 e 2 risultano poco sensibili rispetto agli effetti degli investimenti effettuati, mentre sono giudicati positivamente gli indicatori di risultato relativi all'asse 3. La maggior parte*

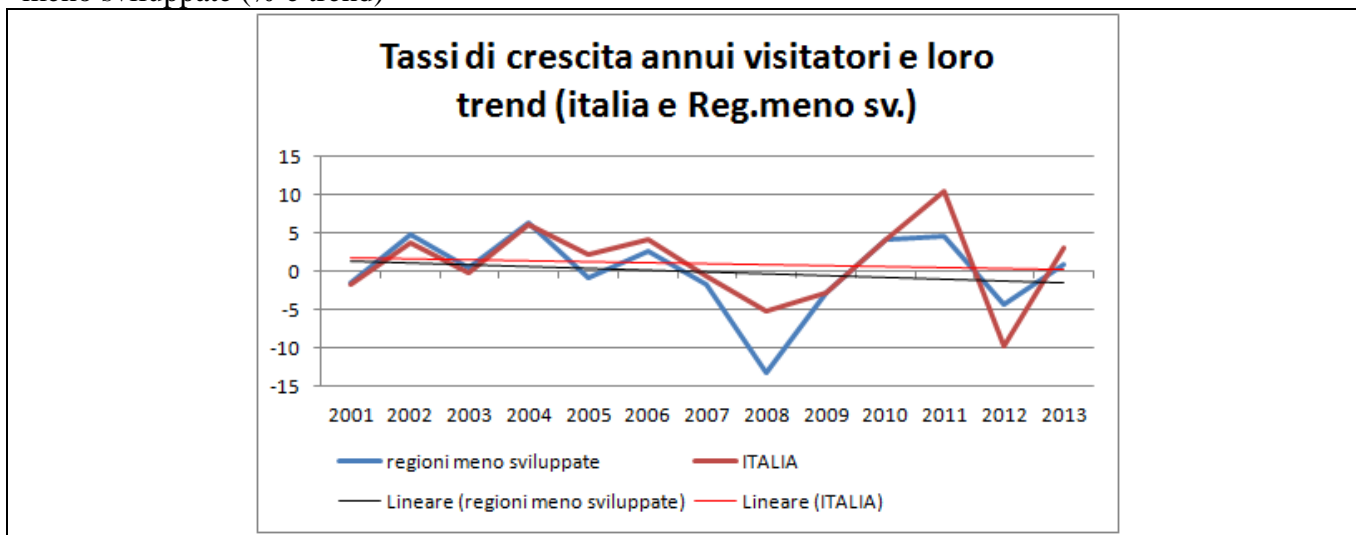
*degli indicatori di output, sia specifici che comuni, si rivela poco significativa nel restituire informazioni sullo stato di avanzamento procedurale degli interventi.*

### 3.2. REALISMO DEI VALORI OBIETTIVO RELATIVI AGLI INDICATORI

Questa sezione intende verificare l'affidabilità del metodo utilizzato per calcolare i valori obiettivo degli indicatori, come richiesto dal Regolamento 1303/2013 art. 55 (3)(g). I valori target degli indicatori sono riportati nella tabella precedente.

Riguardo all'asse 1 la tendenza degli ultimi anni è stata verso una riduzione dei visitatori (vedi figura 2); la quale sembra essere dipesa dalla crisi economica ma anche da fattori prevalentemente nazionali come sembrerebbe indicare il valore del 2012, quando la crisi mondiale era oramai meno forte e sembrerebbero essere venuti a mancare visitatori italiani. Questi risultati chiederebbero di legare i target dei visitatori ai trend turistici, eventualmente definiti nell'AdP o indicatori attesi del turismo (nazionale e internazionale), dei redditi e dei consumi culturali delle famiglie italiane.

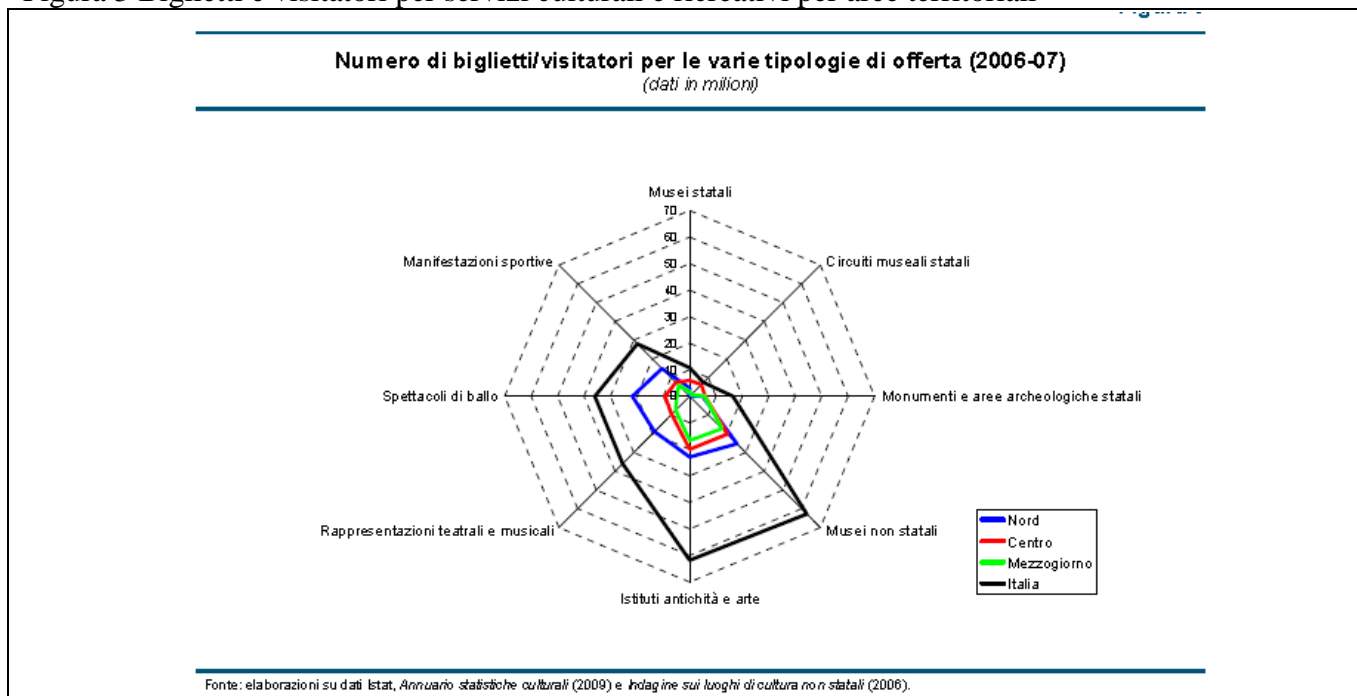
Figura 2 – Tassi medi annui di crescita dei visitatori dei beni culturali dello stato in Italia e Regioni meno sviluppate (% e trend)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Mibact

Il target al 2023 (+11%) riferito ai soli visitatori dei beni interessati dal PON appare ragionevole, sebbene le dinamiche recenti abbiano mostrato una decrescita ed un andamento instabile dei visitatori. E' quindi un target "sfidante" per tutti gli attori coinvolti. Inoltre poiché i beni interessati sono circa il 50% di quelli statali si intende aumentare in media di circa il 5% i visitatori del totale di quei beni (Pompei però potrebbe avere da solo molto positivo). E' bene ricordare, comunque, che i visitatori di quei beni sono una componente limitata nella domanda culturale e ricreativa complessiva e quindi hanno dinamiche piuttosto specifiche (vedi figura 3).

Figura 3 Biglietti e visitatori per servizi culturali e ricreativi per aree territoriali



Da “Le attività culturali e lo sviluppo economico: un esame a livello territoriale” di Enrico Beretta e Andrea Migliardi in *Questioni di economia e finanza*, Banca di Italia, luglio 2012

Gli altri indicatori dell’asse 1, relativi al numero dei progetti, appaiono realistici ed in linea con il trend passato del POIN o di altri interventi regionali.

Nell’**asse 2** l’ipotesi sulla crescita degli investimenti culturali è ovviamente soggetta a molte ipotesi, tra le quali principali sono relative al rapporto tra investimenti culturali e investimenti totali e al trend futuro degli investimenti. Sotto queste si prevede, in pratica, una crescita futura degli investimenti più veloce di quella del Pil e una crescita ancora maggiore di quelli del settore cultura. Nel quadro economico attuale il target atteso è quindi piuttosto ottimista, ma tuttavia i valori di crescita sono coerenti con una ripresa dell’economia e con un ruolo crescente del settore culturale. Un giudizio simile vale per l’indicatore degli addetti nel terzo settore dedicato alla cultura, il quale appare in linea con le ipotesi fatte sugli investimenti.

Gli altri indicatori sul numero delle imprese agevolate sono associate ad ipotesi di agevolazioni significative seppure non elevatissime<sup>13</sup>; appaiono ragionevoli seppure il consiglio per azioni maggiormente incisive potrebbe portare ad una leggera riduzione di quei target. Si ricorda comunque che sulla base dei regolamenti comunitari non è più obbligatorio legare le risorse ai target e quindi questo tipo di valutazione risulta necessariamente approssimativa.

<sup>13</sup> Tra i 160 mila e i 130 mila euro per impresa sostenuta.

Nell'asse 3 i target degli indicatori di risultato appaiono coerenti con gli obiettivi dell'azione; una loro disamina più dettagliata richiederebbe comunque una maggiore conoscenza dei singoli progetti che al momento non è possibile.

### 3.3. IDONEITÀ DELLE TAPPE FONDAMENTALI (MILESTONE) SELEZIONATE PER IL QUADRO RIFERIMENTO

Sulla base di quanto richiesto dal Regolamento 1303/2013 art. 55 (3) (k), questa sezione analizza la pertinenza dei target intermedi (*milestone*) del Quadro della Performance del PON (**Error! Reference source not found.**).

Tabella 7 - Assi, indicatori e target al 2018 ed al 2023

Asse	Indicatore	Target 2018	Target 2013
Asse 1 - Rafforzamento delle dotazioni culturali	Crescita del numero atteso di visite (visitatori) a siti del patrimonio culturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno (9. FESR) ;	-	11%
	n. beni oggetto di interventi di tutela e valorizzazione realizzati	18-20	56-60
	Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno (9. FESR);	-	11%
	n. servizi progettati e realizzati	20	65-69
Asse 2 – Attivazione delle dotazioni territoriali	n. di imprese sostenute per introdurre nuovi prodotti che costituiscono una novità per il mercato	138	184
	n. di imprese che ricevono un sostegno (1. FESR)	-	463
	n. di imprese che ricevono un sostegno (1. FESR e DPS)	95	320
	n. di imprese che ricevono un sostegno non finanziario (4. FESR e DPS)	60	300
Asse 3 - Riforme e capacità istituzionali	n. di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici	8	15
	n. analisi, studi o progettazioni	8	10
	n. Protocolli o reti di cooperazione attuati tra amministrazioni	3	6

Occorre premettere che non è stato possibile basare l'analisi seguente sulla performance passata del POIn 2007-13 in quanto, come noto, questo programma ha avuto un'attuazione molto travagliata a causa di problemi gestionali e organizzativi che il nuovo disegno del PON Cultura e Sviluppo dovrebbe consentire di superare nella programmazione 2014-2020. La performance stimata del PON, pertanto, dovrebbe essere ben più ambiziosa di quella fatta registrare dal POIn, quantomeno fino al 2012.

Inoltre, la disponibilità di un parco progetti costituito sia dai progetti "a cavallo" tra i due programmi sia da progetti velocemente cantierabili, dovrebbe indurre a stabilire target intermedi significativi almeno in riferimento all'asse 1.

Nell'asse 1, il target intermedio è stato individuato nel numero di beni oggetto di tutela e valorizzazione e nel numero di servizi (per la fruizione dei beni) progettati e realizzati, in entrambi i casi pari a 18-20 interventi da realizzare entro il 2018. Il valore appare ragionevole rappresentando

circa un terzo del target finale nel 2023 (56-60 interventi). Esso è stato ridefinito dietro indicazione del valutatore che ha giudicato il target precedentemente individuato troppo conservativo.

Nell'asse 2 si stima per il RA 3.7 che gli indicatori 3.7.1 e 3.7.2 (rispettivamente il numero di imprese che ricevono un finanziamento e il numero di imprese sociali che ricevono un sostegno) raggiungano entro il 2018 i rispettivi target: 95 imprese finanziate e 60 imprese sociali supportate. Anche in questo caso le tappe intermedie che si è dato il PON sono ragionevoli e sono l'esito del confronto con il valutatore. Si consiglia, tuttavia, di esplicitare maggiormente il metodo di calcolo dei target allo scopo di consentire una più rigorosa valutazione dei valori individuati<sup>14</sup>.

Il RA 3.3 prevede un'unica azione di "Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali (...)". Nel performance framework sono previsti gli indicatori del numero di imprese sostenute per introdurre prodotti innovativi del numero di imprese che ricevono un sostegno. Viene fissato un target intermedio solo per il primo indicatore perché, correttamente, quest'ultimo misura l'aspetto più qualificante e sfidante dell'intera azione. L'azione dovrebbe raggiungere entro il 2023 184 PMI con incentivi finalizzati all'innovazione, di cui 138, pari al 40%, entro il 2018. La stima si basa sull'ipotesi che venga emanato un primo bando già nel 2015. Il target è ambizioso ma coerente con l'obiettivo finale (vedi sopra) di raggiungere 184 imprese innovative (finanziando progetti dimostrativi e trasferibili) alla fine del periodo di programmazione.

Per quanto concerne il RA 3.7 relativo alla diffusione delle imprese sociali (che, si ricorda, sono molto diffuse nel settore cultura), le stime prevedono entro il 2018 il finanziamento di 95 imprese (30% delle 320 previste entro il 2023) e il supporto tramite fornitura di servizi di 60 imprese (20% delle 300 entro il 2023). L'ipotesi per la stime è che venga erogato un contributo medio di 160 mila euro e che entro il 2015 venga attivato un bando che consentirà di raggiungere i target intermedi. Questi target sono in percentuale più bassi di quelli del RA 3.3 ma appaiono ragionevoli, in considerazione del fatto che nella prima fase del programma occorrerà verificare la reale capacità di risposta di questo specifico comparto.

L'asse 3, infine, prevede la realizzazione entro il 2018 di:

- 8 progetti su 15 previsti alla fine del periodo di qualificazione e empowerment delle strutture periferiche del MiBACT nelle quattro regioni escluse la Sicilia (indicatore 11.3.3);
- 8 analisi e studi su 10 previsti alla fine del periodo sulla governance multi-livello, e 3 protocolli di cooperazione tra amministrazioni su 6.

Questi target intermedi sono superiori al 50% delle realizzazioni finali previsti appaiono in linea con la necessità di compiere uno sforzo di adeguamento della pubblica amministrazione e della governance tra livelli istituzionali entro la prima fase del programma in quanto tale adeguamento costituisce una condizione di fattibilità del disegno del PON.

*In conclusione, tutti i target intermedi del PON appaiono in linea con gli obiettivi finali del programma. In alcuni casi il metodo di stima andrebbe meglio chiarito per valutarne con maggiore*

---

<sup>14</sup> Per esempio tipo di progetti, quindi costi unitari dei progetti, quindi stima rinunce e criticità.

*sicurezza l'attendibilità. Pre-condizione per il rispetto delle tappe intermedie è che la struttura attuativa del PON sia pienamente operativa nel 2015. Infine, si segnala come potenziale criticità la risposta delle PMI e soprattutto delle imprese sociali all'offerta di sostegno del PON; si consiglia di approfondire le caratteristiche del settore, anche coinvolgendo le sue rappresentanze, prima di definire gli avvisi pubblici per incentivi e servizi alle imprese.*

### **3.4. ADEGUATEZZA DELLE RISORSE UMANE E DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA PER LA GESTIONE DEL PO**

Il presente capitolo affronta il punto alla lettera i), paragrafo 3 dell'articolo 55 sulla Valutazione ex ante del Regolamento 1303/2013.

Nel POIn Attrattori culturali, naturali e turismo culturali del 2007-13, si sono rese necessarie alcune misure straordinarie per accelerare la spesa. Il MiBACT, nominato nel maggio 2013 organismo intermedio<sup>15</sup> dell'Asse I (ruolo precedentemente ripartito tra le Regioni Convergenza e lo stesso MiBACT), ha mostrato una buona capacità amministrativa, avendo già concluso nel luglio 2013 gli accordi con le Regioni della Convergenza, e selezionato nel mese successivo le operazioni da finanziare in accordo con le Regioni. Inoltre, a seguito della sospensione dei pagamenti voluta dalla Commissione, il MiBACT ha assicurato il riesame di tutta la spesa certificata nel 2012 per l'asse di propria competenza. Grazie alle misure straordinarie adottate, il POIn ha raggiunto gli obiettivi di spesa del 2013, ai quali il MiBACT ha contribuito per 71 milioni di euro<sup>16</sup>. Inoltre, il MiBACT ha assicurato l'impegno di circa 222 milioni di euro in progetti di immediata cantierabilità<sup>17</sup>.

---

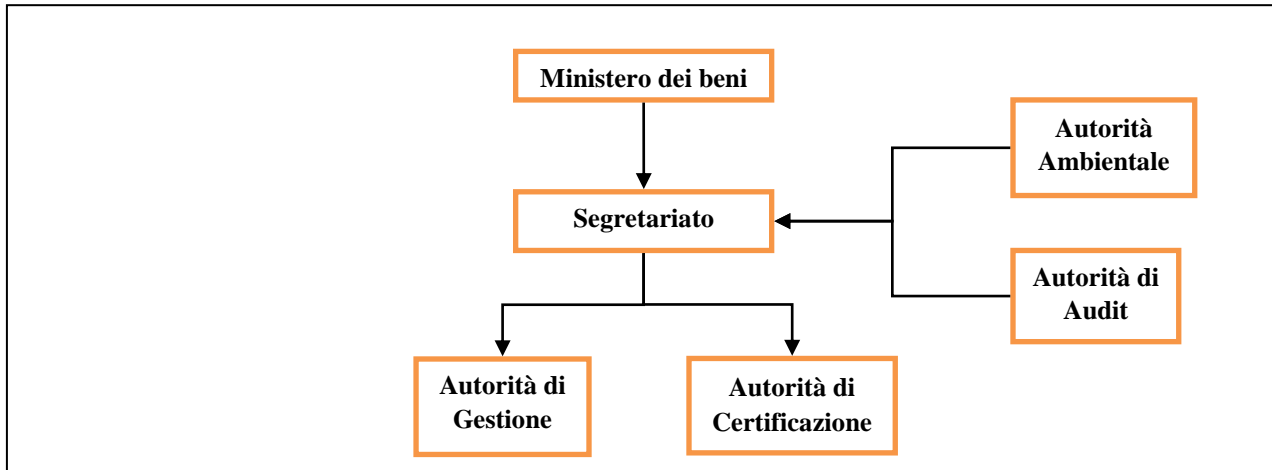
<sup>15</sup> La delega ha riguardato le seguenti funzioni:

- selezione delle operazioni ammesse a contribuzione finanziaria;
- verifica di gestione delle stesse operazioni;
- controlli di I livello;
- monitoraggio procedurale, fisico e finanziario;
- rendicontazione all'Autorità di Gestione delle spese sostenute dai beneficiari.

<sup>16</sup> Rapporto annuale di esecuzione 2013 del POIn, p. 41.

<sup>17</sup> Cfr. Decreto del Segretariato generale del 15 ottobre 2013.

Figura 4 - Organigramma della Autorità di Gestione del PON Cultura e Sviluppo 2014-20



Fonte: MiBACT

Le funzioni di gestione e controllo del PON Cultura e Sviluppo 2014-20 saranno concentrate nel MiBAC. La struttura prevista tecnico-manageriale che si prevede di attivare (figura sopra) si baserà sull'adeguamento/potenziamento delle funzioni e delle competenze maturate dal Ministero nello svolgimento dell'attuale ruolo di organismo intermedio.

L'ufficio dell'**Autorità di Gestione**, operativo all'interno del Segretariato generale del MiBACT in posizione funzionalmente indipendente dalle altre Autorità del Programma, è un ufficio di livello dirigenziale generale affidato ad un dirigente. L'ufficio sarà organizzato in tre Aree di responsabilità:

- Area I – Gestione,
- Area II – Monitoraggio,
- Area III - Controlli di I livello.

A queste, inoltre, si affiancheranno le seguenti strutture:

- una Unità di staff con il compito di supportare l'Autorità di Gestione nelle sue funzioni strategiche e decisionali,
- una Segreteria tecnica appositamente designata.

La tabella successiva sintetizza l'analisi di corrispondenza tra le articolazioni dell'ufficio dell'Autorità di Gestione e le funzioni che quest'ultima deve assicurare, sulla base del Regolamento generale (art. 125), mostrando inoltre la dotazione del personale.



Tabella 8. Pianta organica dell'ufficio della Autorità di Gestione del PON Cultura e Sviluppo 2014-20

Ufficio AdG	Personale	Funzioni previste	Corrispondenza con art. 125 del Reg. (UE) n. 1303/2013
Area I – Gestione	4 unità	Adempimenti Comunitari Sorveglianza sull'attuazione del PO Riprogrammazione Attuazione Asse III Dichiarazione di spesa e rapporti con l'AdC Rapporti con il CTCA Rapporti con l'Autorità Ambientale (MATTM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paragrafo 2., lettere b).</li> <li>• Paragrafo 3.</li> </ul>
Area II – Monitoraggio	3 unità	Verifica degli adempimenti per la corretta alimentazione di SGP Alimentazione di SGP per le operazioni a titolarità dell'AdG Rendicontazione Asse III	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paragrafo 2., lettere d) ed e).</li> </ul>
Area III – Controlli di I livello	4 unità	Controllo di sistema degli OO.II. e dei beneficiari Controllo domande di rimborso dei beneficiari delle operazioni a regia Controllo dichiarazioni di spesa/domande di rimborso degli OOII Controlli in loco delle operazioni Gestione delle irregolarità	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paragrafo 2., lettera c).</li> <li>• Paragrafo 4., lettere a), b), c), d) ed e).</li> <li>• Paragrafo 5., lettere a) e b).</li> </ul>
Ufficio di staff	2 unità	Rapporti con il Partenariato economico e sociale Rapporti con i Nuclei di Valutazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paragrafo 2., lettera a).</li> </ul>

Fonte: MiBAC e Ismeri Europa

L'ufficio della AdG (Segretariato generale del MiBACT) è strutturato in modo tale da ricoprire tutte le funzioni previste per la gestione del programma.

Più difficile dire se la dotazione di risorse umane sia in grado di assicurare la quantità di lavoro richiesta da tali funzioni. Nel primo studio europeo sugli oneri amministrativi e i costi connessi all'implementazione del FESR e del Fondo di coesione<sup>18</sup>, è stato calcolato il carico di lavoro medio richiesto dalla gestione dei programmi. I risultati vanno presi con estrema cautela, perché, come ampiamente evidenziato nello studio, molte sono le variabili di programma a determinare il carico di lavoro effettivamente necessario (dimensioni finanziarie, livello di attuazione, sistema di implementazione, ambito d'intervento, ecc.). Inoltre, oltre alla pianta organica della AdG del MiBACT, andrebbe considerato anche l'apporto che verrà dall'assistenza tecnica, che per ora non è possibile quantificare. Malgrado queste limitazioni, i risultati dello studio costituiscono comunque dei parametri di *benchmarking* per capire se la pianta organica base del PON Cultura e Sviluppo sia plausibile e realistica.

Le tabelle successive riportano i carichi di lavoro richiesti dalla gestione di programmi simili al PON (sono escluse le funzioni di certificazione della spesa e di audit) e la stima della capacità di lavoro potenziale dell'ufficio della AdG. I carichi di lavoro sono espressi in anni equivalenti di lavoro *full time*

<sup>18</sup> SWECO, *Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund*, Final Report 16/06/2010.

per persona<sup>19</sup>. La tabella riporta il primo quartile, la mediana e il terzo quartile dei valori rilevati per i programmi analizzati dallo studio<sup>20</sup>. Poiché i carichi di lavoro, come detto sopra, variano in funzione delle caratteristiche del programma, è stata considerata sia la dimensione finanziaria, prendendo come termine di confronto del PON i programmi inferiori a un miliardo di euro, sia la dimensione tematica, prendendo in considerazione i programmi per l'ambiente e per i trasporti e le infrastrutture.

Tabella 9 - Confronto tra carichi di lavoro previsti dal PON Cultura e Sviluppo 2014-20 e capacità di lavoro della AdG (valori in anni equivalenti di lavoro full time per persona)

	Carico di lavoro per programmi fino a 1 miliardo di euro			Carico di lavoro per programmi sull'ambiente			Carico di lavoro per trasporti e infrastrutture		
	Q1	Q2	Q3	Q1	Q2	Q3	Q1	Q2	Q3
<i>Quartili</i>									
Carico di lavoro per Meuro programmato	0,3	0,5	0,8	0,2	0,2	0,4	0,1	0,15	0,2
Carico di lavoro teorico complessivo	138,1	230,1	368,2	92,1	92,1	184,1	46,0	69,0	92,1
Capacità di lavoro ufficio della AdG	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0

Fonte: SWECO (2010) per i carichi di lavoro per tipologia e dimensione di programma; MiBAC per il budget approssimativo del PON comprensivo di cofinanziamento nazionale e per la dotazione di risorse umane della AdG; calcoli di Ismeri Europa sulla base dei dati dello studio SWECO, per quanto riguarda il carico di lavoro teorico richiesto dal PON e il capacità di lavoro teorica dell'ufficio della AdG.

Note: i calcoli si basano sull'ipotesi che il piano finanziario del PON sia di circa 460,25 milioni di euro, di cui 368,2 milioni di euro del FESR e 92,05 di cofinanziamento nazionale (pari al 25%). Sono inoltre considerati 9 anni di attuazione, dal 2015 (primo anno effettivo di attuazione) al 2023 (ultimo anno in base alla nuova regola "n+3").

Il confronto con i programmi inferiori a 1 miliardo di euro (prime tre colonne di sinistra) suggerisce un possibile sottodimensionamento dell'organico previsto per l'ufficio della AdG. Tuttavia, si tratta di una stima che rischia di essere poco affidabile, sia perché il budget del PON è molto inferiore al miliardo di euro, sia, soprattutto, perché le performance dei programmi inferiori a 1 miliardo di euro è di gran lunga la più variabile tra le categorie di budget considerate (la differenza interquartile è pari a 230).

Per quanto riguarda le stime basate sulla performance di programmi realizzati in settori analoghi a quelli del PON, si vede invece che la capacità di lavoro teorica dell'AdG è molto simile al carico di lavoro richiesto; nel confronto con i programmi per infrastrutture e trasporti, la capacità di lavoro del PON è di gran lunga maggiore al carico di lavoro registrato nel 50% (Q1 e Q2) dei casi esaminati nello studio. Inoltre, occorre considerare alcuni fattori che rendono il PON Cultura e Sviluppo più orientato all'efficienza dei programmi esaminati nello studio:

- lo studio, analizzando anche le singole componenti della gestione, ha trovato che la selezione degli interventi è la funzione che richiede il lavoro maggiore tra le funzioni attribuite alla gestione; il PON, disponendo del parco progetti e dei progetti cd. "a cavallo", molto probabilmente necessiterà

<sup>19</sup> Una "persona all'anno" equivale a una persona che lavora *full-time* per un anno. Cfr. SWECO, *Administrative* cit., p. 85.

<sup>20</sup> Lo stesso studio suggerisce, per le analisi di *benchmarking*, di considerare la distanza del primo quartile e del terzo quartile dalla mediana. Cfr. p. 70.

di minore lavoro per la selezione degli interventi, con ripercussioni positive sulla gestione complessiva delle operazioni;

- il PON interviene in pochi ambiti definiti (grandi attrattori culturali, PMI culturali-creative e privato sociale del settore cultura). Anche questa uniformità di contenuti dovrebbe influire positivamente sul numero delle operazioni richieste nella gestione e quindi sui carichi di lavoro;
- infine, l'aggiornamento dello studio SWECO ha stimato che i nuovi regolamenti porteranno nell'attuale periodo a una diminuzione generalizzata dei carichi di lavoro del 13% rispetto al 2007-13<sup>21</sup>.

Per quanto riguarda le capacità specificamente richieste dall'asse 2, occorre evidenziare che l'ufficio della AdG (Segretariato generale) non ha esperienza nella gestione di regimi di aiuto alle imprese. Ciò considerato, da un lato si è già detto più sopra che sarebbe poco coerente con la finalità dell'asse 2 ricorrere al *de minimis*, per semplificare le procedure di attuazione. Dall'altro lato si consiglia di disegnare lo schema di aiuto sulla falsa riga di una schema preesistente e già compatibile con le norme sull'esenzione dalla notifica preventiva alla Commissione<sup>22</sup>. Questo consentirebbe di ridurre notevolmente i tempi di impostazione dell'intervento. Dall'altra parte il programma potrebbe avvalersi dell'esperienza matura dell'Ufficio Turismo, recentemente accorpato nel MiBACT, nella gestione dei regimi di aiuto.

In conclusione, rispetto a quest'ultimo punto, si consiglia di:

- Non prevede il MiBACT stesso come unico beneficiario dell'asse 2, ma lasciare la possibilità che possano essere altri soggetti responsabili dell'attuazione, come il già menzionato Ufficio Turismo o soggetti professionali privati con competenza nella gestione dei regimi di aiuto;
- Assicurare una stretta collaborazione con il DPS nell'impostazione della misura, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di scegliere come modello schemi di aiuto già autorizzati.

Per quanto riguarda l'**Autorità di Certificazione** (AdC), la funzione sarà assegnata alla Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale (DG OAGIP). L'AdC è organizzata in quattro aree di competenza:

- Area I – Istruttoria,
- Area II – Controllo,
- Area III – Irregolarità,
- Area IV – Flussi finanziari e recuperi.

---

<sup>21</sup> European Commission, "*Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds*", Regional Policy, July 2012.

<sup>22</sup> Recentemente riviste dal Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014.

L'Autorità di Certificazione (AdC), in quanto responsabile della certificazione delle spese sulle risorse sia comunitarie sia statali, adempie a tutte le funzioni previste dall'articolo 126 del Regolamento generale. La DG OAGIP è funzionalmente indipendente dalla Direzione generale in cui è incardinata l'AdG

Per quanto riguarda, infine, l'**Autorità di Audit** (AdA), molto probabilmente sarà affidata all'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) del DPS, che ricopre già lo stesso ruolo nel POIn 2007-13. L'UVER è funzionalmente indipendente dalle autorità incardinate nel MiBAC, è una struttura appartenente all'autorità capofila nazionale del FESR, e ricopre già il medesimo ruolo nell'ambito del POIn 2007-13.

*La struttura di gestione e controllo del PON Cultura e Sviluppo risponde alle funzioni e ai compiti richiesti dal Regolamento n. 1303/2013. La pianta organica dell'AdG appare in grado di fronteggiare il lavoro richiesto dal PON. D'altra parte, considerato soprattutto il notevole impegno richiesto da programmi con dimensioni finanziarie simili al PON, è ragionevole suggerire un termine entro il quale verificare l'adeguatezza dell'organico. Questo termine potrebbe essere i primi 12/18 mesi di attuazione, lasso di tempo dopo il quale il carico di lavoro per la gestione di un programma raggiunge i livelli massimi del periodo di programmazione<sup>23</sup>. Per quanto riguarda le altre autorità del programma, non si segnalano criticità particolari.*

### **3.5. IDONEITÀ DELLE PROCEDURE PER LA SORVEGLIANZA E PER LA RACCOLTA DEI DATI NECESSARI ALLE VALUTAZIONI**

Questa sezione affronta il punto j), paragrafo 3 dell'articolo 55 del Regolamento 1303/2013.

Nell'ultima fase del POIn 2007-13 si è imposta la necessità di intensificare notevolmente il presidio del programma per assicurare una sua accelerazione, questo ha imposto procedure di monitoraggio più frequenti e di migliore qualità. Il sistema sperimentato verrà trasferito nel nuovo PON Cultura e Sviluppo e sarà costituito dai seguenti elementi:

- La raccolta delle informazioni procedurali, finanziarie e di avanzamento fisico per ciascun progetto, affidata ai Responsabili unici di procedimento (RUP). Il sistema sperimentato con il POIn prevedeva un monitoraggio molto dettagliato sia degli avvisi pubblici che degli stadi di avanzamento dei lavori dei cantieri;
- L'affidamento a uffici già individuati all'interno della struttura della AdG (vedi oltre) della redazione del Rapporto annuale di esecuzione (RAE), dell'organizzazione del Comitato di sorveglianza (CdS) e dei rapporti con il partenariato;
- L'utilizzo del sistema del Ministero delle finanze – IGRUE per quanto riguarda i dati di monitoraggio finanziario.

In ogni caso, si ravvisa la necessità di dettagliare meglio il sistema delle procedure di monitoraggio nel suo complesso, eventualmente solo in un documento metodologico ad hoc. Inoltre, si consiglia di:

---

<sup>23</sup> Cfr. SWECO, *Administrative ... cit.*, p. 33.

- Rafforzare il monitoraggio procedurale, soprattutto dell’asse 1, prevedendo un rapporto ad hoc sull’avanzamento procedurale degli appalti;
- Prevedere delle sessioni formative iniziali per istruire i RUP sulla raccolta delle informazioni;
- Specificare meglio le modalità e i tempi di definizione del Piano della valutazione, prevedendo anche un tavolo per il coordinamento del Piano e l’indirizzo della valutazione.

### 3.6. IDONEITÀ E PORTATA DELLE MISURE INTESE A RIDURRE GLI ONERI AMMINISTRATIVI A CARICO DEI BENEFICIARI

Questo capitolo analizza le misure del PON per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, come prescritto dalla lettera n), paragrafo 3, articolo 55 del Regolamento n. 1303/2013.

La tabella riporta sinteticamente le azioni previste e i beneficiari della filiera attuativa del PON, distinguendo tra asse 1 e asse 2.

Tabella 10 I beneficiari previsti del PON Cultura e Sviluppo 2014-20

Assi	OT	Priorità d’investimento	Beneficiari
Asse 1 – Rafforzamento delle dotazioni culturali	6	6c – Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale	MiBACT, Regioni, altri soggetti pubblici
Asse 2 – Attivazione delle dotazioni territoriali	3	3b – Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l’internazionalizzazione	Imprese
		3c – Sostenere la creazione e l’ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi	Imprese

Fonte: MiBACT

Per le azioni dell’asse 1 il MiBACT avrà un ruolo di gestione “a regia”, guidando il processo d’individuazione degli interventi di concerto con le Regioni e assegnando le risorse alle stazioni appaltanti, costituite dalle Direzioni Regionali dello stesso MiBACT e dalle Sovrintendenze territoriali, e dalle Regioni nel caso degli interventi sul patrimonio non statale. L’asse 2 invece sarà ad attuazione diretta da parte del MiBACT che gestirà gli schemi di incentivi alle PMI.

Ad avere un effetto di semplificazione sui compiti dei beneficiari sarà in primo luogo il modello di governance del POIn 2007-13, modello messo a punto nel 2013 e che sarà ora trasferito al PON Cultura e Sviluppo. La nuova governance è servita nel POIn a superare processi di cooperazione istituzionale e tecnica troppo complessi, che avevano fino a quel momento “*condizionato la filiera decisionale con conseguenze gravi sull’attuazione*”<sup>24</sup>. Il modello di governance si caratterizza per i seguenti aspetti positivi:

<sup>24</sup> PON Cultura e Sviluppo 2014-20 (FESR), versione bozza del 16/7/2014, p. 16.

- l’assegnazione del PON al MiBACT è un accorciamento della catena decisionale e rappresenta di per sé una riduzione degli oneri a carico dei beneficiari;
- è stato adottato l’Accordo Operativo di Attuazione (AOA) come strumento di intesa sugli interventi da realizzare tra MiBACT e Regioni. L’AOA è un meccanismo programmatico congiunto e sinergico degli interventi e delle risorse destinati a finanziarli, sarà rafforzato nel PON Cultura e Sviluppo assicurando maggiore chiarezza degli impegni tra i diversi livelli istituzionali e maggiore trasparenza nella scelta delle operazioni;
- la maturazione dello spazio di *co-working* sperimentato nel POIn, dato il successo ottenuto, sarà trasformata in una vera e propria *e-community* volta a sostenere un clima cooperativo “centro-periferia”. Questo spazio, infatti, ha già dato prova nel POIn di contribuire al superamento delle distanze comunicazionali, operative e geografiche caratterizzanti le amministrazioni interessate all’attuazione del programma”<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda i beneficiari dell’asse 1 costituiti dalle Direzioni regionali del MiBACT e dalle Soprintendenze, i loro compiti potranno giovare della riorganizzazione del Ministero in corso di finalizzazione. Si tratta di una riforma profonda che rivede l’assetto organizzativo sia per renderlo più orientato alla valorizzazione dei beni culturali, rispetto ai compiti di tutela, sia per integrare meglio le attuali funzioni con quelle di sviluppo turistico recentemente trasferite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero (DPCM del 21/10/2013). Non è possibile in questa fase affrontare tutte le implicazioni che potrà avere una riorganizzazione così complessa, tuttavia, a giudizio del valutatore, una maggiore efficienza per il PON potrà derivare da:

- la trasformazione delle Direzioni regionali in uffici di coordinamento amministrativo, che ne rafforzano il ruolo rispetto alle Sovrintendenze, ma senza sovrapposizioni con le competenze tecnico-scientifiche di quest’ultime;
- la dotazione delle Direzioni regionali di specifiche competenze in materia di turismo, rafforzando l’interazione con le Regioni e gli enti locali;
- l’accorpamento delle Soprintendenze per i beni storico-artistici con quelle per i beni architettonici.

Per quanto riguarda la raccolta delle informazioni necessarie al monitoraggio, sorveglianza e valutazione del PON, si tratta di dati statistici e quindi già rilevati in indagini ufficiali, come ad esempio il numero delle visite dell’*Indice di domanda culturale del patrimonio statale e non statale* (vedi sopra indicatori).

In generale, la bontà del nuovo modello di governance (testimoniata dagli ottimi risultati ottenuti quando è stato introdotto nel POIn), l’imminente riorganizzazione funzionale del MiBACT (ora più congeniale alle finalità di sviluppo e quindi alla gestione di programmi come il PON), e la disponibilità

---

<sup>25</sup> Questi miglioramenti sono stati riferiti da tutti i funzionari del MiBACT coinvolti nella VExA, tanto che ad essi è dedicato un resoconto dettagliato nel Rapporto Annuale di Esecuzione del POIn Attrattori culturali, naturali e turismo 2007-13 (p. 47).

di statistiche ufficiali per seguire il programma implicano buone prospettive di semplificazione nella gestione dell'asse 1.

L'unica criticità si riscontra nell'ancora poco chiara perimetrazione delle aree di influenza dei grandi attrattori, che dovrebbero rappresentare la base su cui concordare con le Regioni e gli altri beneficiari gli interventi da fare. Si tratta di una potenziale criticità che potrebbe mettere "sotto stress" il modello di governance, nella misura in cui la mancanza di criteri certi d'individuazione delle aree possa essere fonte di contrasti tra MiBACT e Regioni.

In secondo luogo, l'aver previsto un parco progetti e la possibilità di continuare i progetti "a cavallo" tra POIn e PON assicureranno una riduzione, probabilmente anche significativa, degli oneri per i beneficiari connessi alla selezione delle operazioni, che, come abbiamo visto nel capitolo 11, rappresenta la funzione più onerosa nella gestione dei programmi.

L'asse 3 – riforme e capacità istituzionale, inoltre, potrà avere un impatto significativo sulla semplificazione delle procedure di attuazione del PON. L'azione più rilevante in tal senso appare essere la promozione dell'appalto telematico che, oltre a incidere sull'accessibilità e trasparenza degli appalti pubblici a beneficio delle imprese, mira a semplificare le procedure e a ridurre errori e costi per la pubblica amministrazione. Sulla scorta dell'esperienza fatta con le politiche per la capacità amministrativa del 2007-2013, è importante ricordare che tali misure possono avere effetti sul PON solo se implementate preventivamente rispetto al resto degli interventi. Pertanto, si consiglia di definire con largo anticipo un cronogramma affidabile dando priorità nelle fasi iniziali a questo tipo di misure.

#### 4. COERENZA DELL'ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE DI BILANCIO CON GLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA

Questa sezione analizza la coerenza delle risorse assegnate ai diversi assi del PON in relazione agli obiettivi perseguiti (vd. Reg. UE 1303/2013 art.55 comma 3 punto c).

Tabella 11 Risorse finanziarie del PON Cultura e Sviluppo

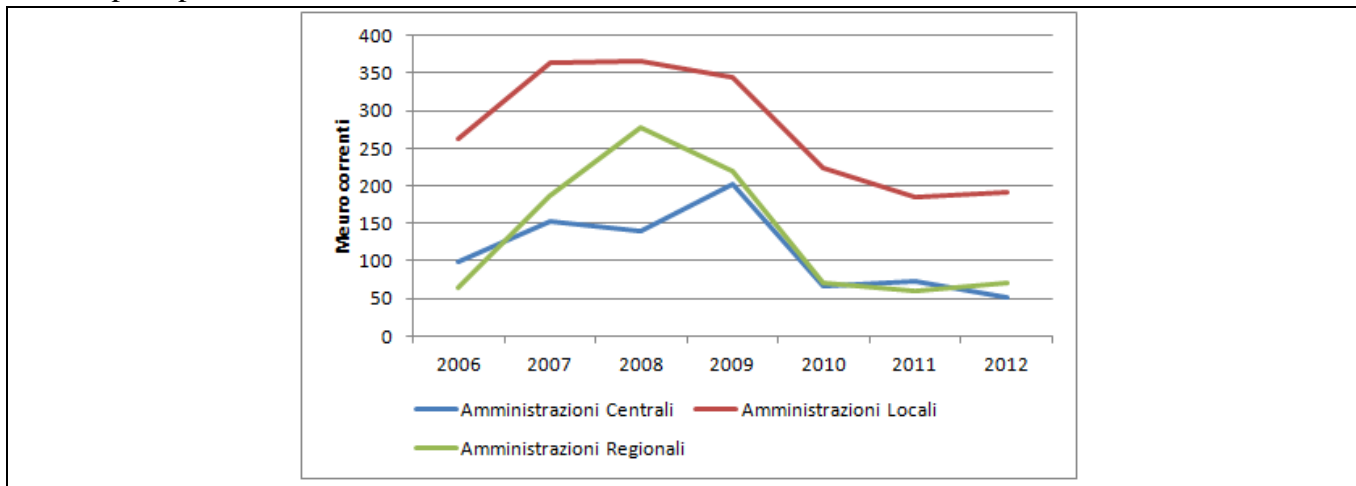
Asse prioritario	Proposta di Cofinanziamento UE (euro)	Cofinanziamento nazionale (Euro)	Totale (Euro)	%
Asse 1 - Rafforzamento delle dotazioni culturali	260.095.295	86.698.432	346.793.727	70,6
Asse 2 – Attivazione delle dotazioni territoriali	85.510.782	28.503.594	114.014.376	23,2
Asse 3- Riforme e capacità istituzionali	10.688.848	3.562.949	14.251.797	2,9
Asse 4 - Assistenza tecnica	11.905.075	3.968.358	15.873.433	3,2
<b>TOTALE</b>	<b>97.415.857</b>	<b>122.733.333</b>	<b>490.933.333</b>	<b>100,0</b>

Come accennato in precedenza, la programmazione delle opere ordinarie del MiBACT prevede una spesa nelle regioni interessate dal PON di circa 46 Meuro nei prossimi tre anni; la spesa degli interventi finanziati con i ricavi del lotto è di circa 10 Meuro nell'annualità 2013. I Conti Pubblici Territoriali indicano una spesa in conto capitale (al lordo degli interessi) da parte dello Stato per interventi in

cultura e servizi ricreativi nelle regioni interessate di circa 60 Meuro negli ultimi anni. Questi dati registrano anche una verticale caduta di questa spesa dopo il 2008 al seguito dei tagli al bilancio della cultura (vedi figura successiva ed appendice).

Nell'insieme la dotazione del PON, soprattutto sull'asse 1, comporta un forte aumento della recente spesa statale nel settore dei beni culturali, ma comunque riporterebbe questa spesa su livelli pregressi e quindi in generale sostenibili dal punto di vista gestionale ed amministrativo.

Figura 5. Spesa in conto capitale (al loro degli interessi) in Puglia, Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia per tipo di amministrazione



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Non è noto l'ammontare di risorse necessarie per gli interventi di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali statali nel Mezzogiorno. Questo impedisce di apprezzare nel dettaglio l'ammontare di risorse dell'asse 1; tuttavia queste appaiono sufficienti ed adeguate a realizzare un importante sforzo di riqualificazione nelle cinque regioni del mezzogiorno.

L'asse 2 riceve anche'esso un ammontare adeguato di risorse per garantire un significativo impatto sul territorio: l'asse 2 comporta circa 115 Meuro di supporto pubblico e, nell'ipotesi di agevolazioni a fondo perduto, all'incirca 230 Meuro di investimenti complessivi (pubblico + privato) che in 5 regioni corrispondono ad una media di circa 5 Meuro di investimenti per ciascuno dei 9 anni di programmazione. Una maggiore focalizzazione dei suoi obiettivi (verso l'innovazione o verso la fruibilità) e quindi una verifica degli attori capaci di realizzarli potrà meglio dire nei prossimi mesi se le risorse finanziarie di questo asse sono adeguate anche rispetto alla capacità di spesa del territorio.

L'asse3 sembra disporre di una dotazione di risorse adeguata, sebbene al momento la varietà di azioni previste e la difficoltà di una stima dettagliata della loro portata e dei loro costi rende difficile un giudizio definitivo.



## ALLEGATI

### ALLEGATO A - PARTECIPAZIONE ITALIANA AI PROGETTI RIVOLTI ALLA GESTIONE, CONSERVAZIONE E RESTAURO DEI BENI CULTURALI NEL VII PROGRAMMA QUADRO DELLA RICERCA (2007-2013)

I progetti in esame scaturiscono da uno specifico programma tematico all'interno del VIIPQ, ma derivano da interventi inseriti in altri filoni tematici. La loro selezione è avvenuta sulla base di un esame dei contenuti dichiarati dai progetti, dei loro siti e di altre informazioni documentali. Nel dettaglio i settori all'interno di questo tema generale sono stati suddivisi in due ulteriori categorie, come di seguito indicato:

- Gestione del patrimonio cultural:
  - Metodologie, tecnologie, modelli e strumenti per la valutazione del danno;
  - Strumenti e idee per il monitoraggio a lungo termine, la pianificazione e la valutazione;
  - Tecnologie e metodologie per migliorare l'accessibilità.
- Preservazione e conservazione del patrimonio culturale:
  - Soluzioni attive e passive per la conservazione e l'efficientamento energetico del patrimonio culturale;
  - Applicazione di tecniche e materiali avanzati compatibili per la protezione la conservazione e il restauro dei beni culturali.

Nel periodo 2007-2013 il VII FC ha finanziato solo 21 progetti esplicitamente rivolti ai beni culturali, per un investimento complessivo di 67,2 milioni di Euro e con 278 partecipazioni tra imprese, enti di ricerca ed enti pubblici.

Tabella A1 Progetti esplicitamente rivolti ai beni culturali nel VIIPQ

	N. Progetti	Valore (Meuro)	Partecipazioni
A. Cultural heritage management	4	9,2	46
B. Cultural heritage preservation and conservation	17	58,0	231
<b>TOTALE</b>	<b>21</b>	<b>67,2</b>	<b>278</b>

Fonte: database Ismeri Europa sul VIIPQ

L'Italia è stata la nazione con il più alto numero di partecipazioni (46) in entrambe le aree. Dei 21 progetti 7 sono coordinati da organismi Italiani per un costo totale di circa 25 milioni di Euro.

Veneto, Toscana ed Emilia Romagna sommano circa i 2/3 delle partecipazioni dell'Italia, mentre il Sud è presente solo con la Puglia, la quale registra due partecipazioni (il CNR e il centro pubblico/privato CETMA). Le imprese private che hanno partecipato alle iniziative del VII PQ sono localizzate solo nelle regioni del Centro-Nord.

Tabella A2 Partecipazioni italiane ai progetti esplicitamente rivolti ai beni culturali nel VIIPQ per regione

	<b>Area A</b>	<b>Area B</b>	<b>A+B</b>
Veneto	1	13	14
Toscana		9	9
Emilia-Romagna	4	3	7
Lombardia		4	4
Lazio	2	1	3
PA Bolzano	1	2	3
Marche	1	1	2
Puglia	1	1	2
Liguria		1	1
Umbria		1	1
<b>TOTALE</b>	<b>10</b>	<b>36</b>	<b>46</b>

Fonte: Ismeri Europa – Database sul VII Programma Quadro

**ALLEGATO B - SPESA PUBBLICA PER CULTURA E ATTIVITÀ RICREATIVE NELLE REGIONI IN RITARDO DI SVILUPPO**

Tabella B1 – Spese in conto capitale della PA in servizi culturali e ricreativi nelle regioni meno sviluppate per tipologia di amministrazione

<b>(valori in milioni di Euro)</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Amministrazioni Centrali	61,0	88,2	92,0	71,9	38,2	40,3	24,7
Amministrazioni Locali	101,2	124,0	121,1	133,0	76,4	66,6	69,7
Amministrazioni Regionali	15,4	10,6	21,5	27,6	25,1	15,1	32,5
<b>Campania</b>	<b>177,5</b>	<b>222,8</b>	<b>234,6</b>	<b>232,5</b>	<b>139,7</b>	<b>122,0</b>	<b>126,8</b>
Amministrazioni Centrali	17,1	34,9	23,8	48,1	13,1	13,9	13,6
Amministrazioni Locali	48,2	88,1	98,6	75,5	45,6	44,3	47,4
Amministrazioni Regionali	13,0	14,0	17,6	10,0	10,4	12,7	12,0
<b>Puglia</b>	<b>78,3</b>	<b>136,9</b>	<b>140,0</b>	<b>133,6</b>	<b>69,1</b>	<b>70,8</b>	<b>73,0</b>
Amministrazioni Centrali	5,4	3,9	7,0	14,4	4,2	3,9	3,4
Amministrazioni Locali	17,6	16,0	18,6	19,6	14,7	12,6	14,3
Amministrazioni Regionali	0,2	0,1	0,4	0,4	0,6	1,0	0,4
<b>Basilicata</b>	<b>23,2</b>	<b>19,9</b>	<b>25,9</b>	<b>34,4</b>	<b>19,5</b>	<b>17,6</b>	<b>18,1</b>
Amministrazioni Centrali	5,9	7,5	7,3	17,3	4,6	6,8	4,9
Amministrazioni Locali	41,0	60,3	65,8	65,7	47,6	32,6	33,8
Amministrazioni Regionali	2,6	1,6	2,6	1,4	1,6	0,2	0,3
<b>Calabria</b>	<b>49,5</b>	<b>69,4</b>	<b>75,7</b>	<b>84,4</b>	<b>53,7</b>	<b>39,7</b>	<b>39,0</b>
Amministrazioni Centrali	10,5	19,1	8,9	51,3	6,0	7,7	5,1
Amministrazioni Locali	53,9	76,5	61,4	49,9	38,6	28,1	25,7
Amministrazioni Regionali	34,2	161,0	234,8	180,4	32,6	31,7	26,5
<b>Sicilia</b>	<b>98,7</b>	<b>256,5</b>	<b>305,1</b>	<b>281,6</b>	<b>77,2</b>	<b>67,5</b>	<b>57,2</b>
<b>Amministrazioni Centrali</b>	<b>100</b>	<b>154</b>	<b>139</b>	<b>203</b>	<b>66</b>	<b>73</b>	<b>52</b>
Amministrazioni Locali	262	365	365	344	223	184	191
Amministrazioni Regionali	65	187	277	220	70	61	72
<b>TOTALE Regioni Meno Sviluppate</b>	<b>427</b>	<b>706</b>	<b>781</b>	<b>766</b>	<b>359</b>	<b>318</b>	<b>314</b>

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

## Sezione 2 - Risultati della seconda fase di valutazione - Addendum

---

Il presente addendum alla valutazione ex-ante (VExA) del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e a titolarità del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MIBACT) è finalizzato ad integrare il primo documento fornito a luglio 2014 in concomitanza con la presentazione del PON.

L'addendum è stato richiesto dal MIBACT per verificare in quale modo le modifiche del PON intervenute durante la negoziazione con la Commissione Europea (CE) abbiano inciso sulla struttura, le finalità e il potenziale del PON.

Si ricorda che la VExA è stata realizzata ai sensi dell'art. 55 del Regolamento (UE) 1303/2013 che determina le regole generali di funzionamento dei Fondi Strutturali Europei di Investimento (FSEI). In quest'addendum, tuttavia, non si riprendono tutti gli elementi richiesti dal Regolamento in quanto alcuni non sono stati toccati affatto dalle modifiche intervenute o altri modificati in misura non significativa. In sostanza saranno esaminati tre principali elementi:

- la coerenza del PON dopo le variazioni introdotte nella sua struttura per assi ed azioni;
- la verifica dei nuovi indicatori e del ricalcolo dei targets;
- la coerenza nell'assegnazione delle risorse con gli obiettivi attesi

E' bene ricordare brevemente che le principali osservazioni mosse dalla CE alla versione del PON di luglio 2014 non criticavano la strategia complessiva, ma ne chiedevano una maggiore focalizzazione sia per collegare l'azione sui beni culturali allo sviluppo economico sia per assicurare che gli interventi fossero concentrati e coerenti con quelli simili realizzati dai programmi regionali. Le osservazioni hanno riguardato tutti gli assi e diverse azioni e in alcuni casi hanno modificato la struttura del programma in altri hanno portato a precisazioni e chiarimenti circa gli interventi programmati.

E' possibile anticipare che le osservazioni della CE sono state nel complesso recepite e che i miglioramenti del PON sono andati nella direzione richiesta.

Seguendo i suddetti temi il documento esamina: nel primo capitolo le modifiche introdotte nella precedente struttura di programma e la loro coerenza complessiva; nel secondo capitolo analizza l'aggiornamento del sistema degli indicatori sotto diversi profili (pertinenza, realismo e idoneità al *milestone* per la verifica della performance), nel terzo capitolo si considera la validità delle assegnazioni finanziarie.

Per gli aspetti metodologici si rimanda alla valutazione ex ante del PON Cultura e Sviluppo di luglio 2014.

## 1.COERENZA INTERNA DEL PROGRAMMA E RAPPORTO CON ALTRI STRUMENTI DI RILEVANZA

La dotazione di risorse complessive del PON è rimasta immutata (490,9 Meuro comprendenti 368,2 Meuro di FESR e 122,7 di cofinanziamento nazionale), ma la composizione per assi del PON è cambiata:

- il precedente asse 3 (capacità istituzionale) è stato cancellato, in quanto si è deciso che i programmi nazionali FESR utilizzeranno il PON Capacità Istituzionale per sviluppare gli interventi di sostegno all'amministrazione;
- l'asse 1 è stato leggermente rafforzato per ammontare di risorse (+13,4 Meuro), ma le sue azioni non sono cambiate;
- gli altri due assi (asse 2 Attivazione delle dotazioni territoriali e asse 3 Assistenza tecnica) hanno mantenuto sostanzialmente lo stesso ammontare di risorse della versione di luglio 2014;
- l'asse 2 ha acquisito una nuova azione (supporto alla nascita di nuove imprese nel settore culturale).

*Tabella 1 – Risorse finanziarie del PON Cultura e Sviluppo – Novembre 2014*

Asse prioritario	Cofinanziamento UE (euro)	Cofinanziamento nazionale (Euro)	Totale (Euro)	%
Asse 1 - Rafforzamento delle dotazioni culturali	270.170.418	90.056.806	360.227.224	73,4
Asse 2 – Attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura	85.510.782	28.503.594	114.014.376	23,2
Asse 3 - Assistenza tecnica	12.518.800	4.172.934	16.691.734	3,4
<b>TOTALE</b>	<b>368.200.000</b>	<b>122.733.333</b>	<b>490.933.334</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MIBACT PON Cultura e Sviluppo (Novembre 2014)

Nella figura alla pagina successiva si riassume il quadro logico del programma attuale.

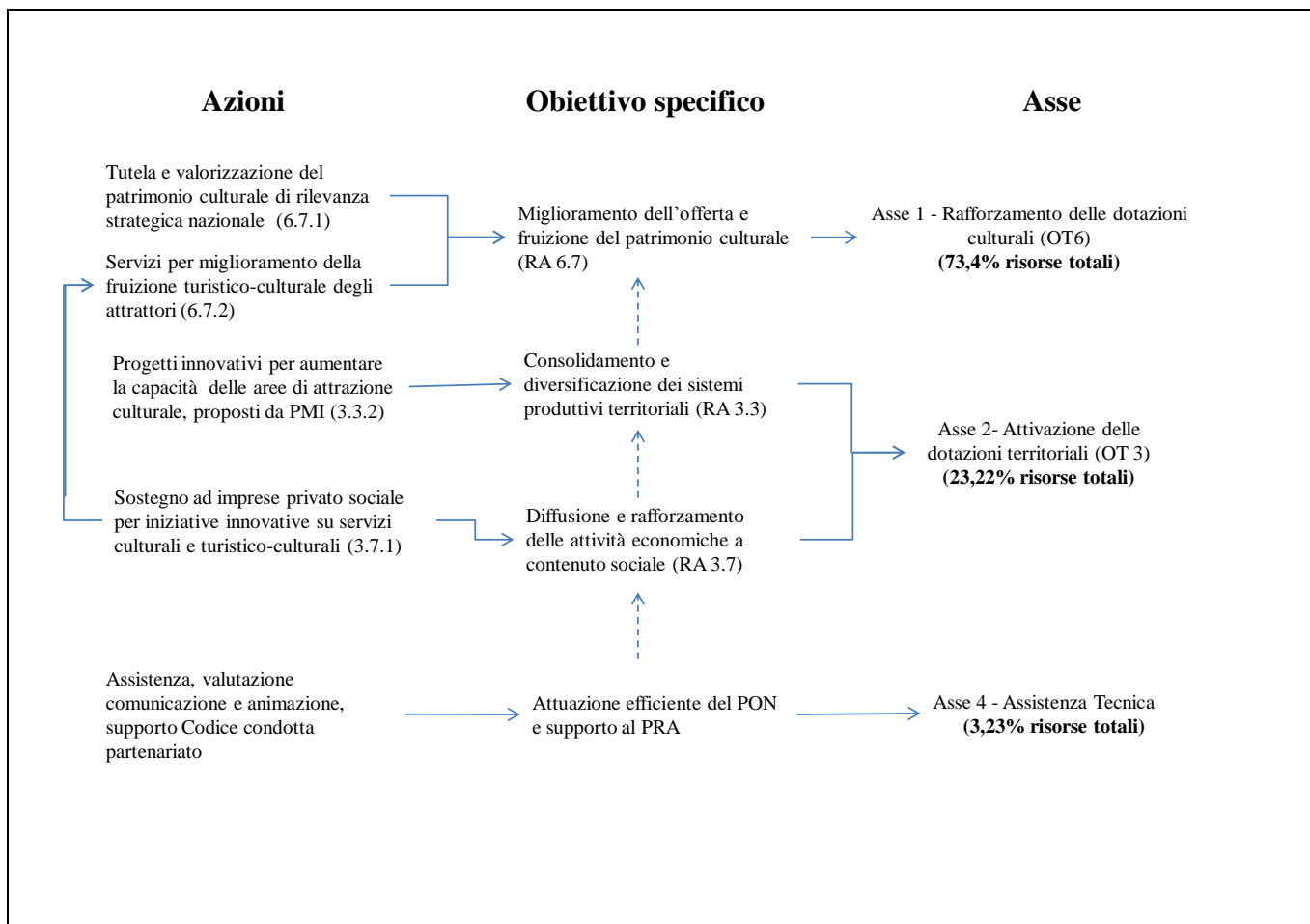
Il programma ha conosciuto una maggiore precisazione dei suoi obiettivi e anche una maggiore compattezza in termini di assi.

Lo spostamento degli interventi di **capacità istituzionale** dalla gestione diretta alla gestione mediata dal PON non rappresenta un mutamento significativo dei suoi obiettivi. Si sottolinea a questo proposito che il previsto riordino organizzativo del MIBACT e il pluriennale sforzo di modernizzazione, non senza tensioni politiche e amministrative, delle attività di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale devono trovare un necessario accompagnamento nei prossimi anni per trasformarsi pienamente in nuove occasioni di sviluppo. E' quindi importante che il PON Capacità Istituzionale sappia incanalare nella sua strategia queste esigenze del MIBACT e al tempo stesso riesca garantire rapidità di gestione.

L'asse 2 (Attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura) si è arricchito di nuove modalità di intervento nonostante le sue risorse rimangano limitate. Ciò può comportare una frammentazione degli interventi, ma aumenta la capacità di un'azione integrata a sostegno degli attrattori. La creazione di impresa, la nuova azione, può sicuramente favorire la nascita di nuove attività e di innovazioni nel settore culturale. L'asse richiede ancora un lavoro di messa a punto degli strumenti operativi; approfondendo i bisogni del settore e le opportunità di crescita degli attrattori verso cui sollecitare l'investimento privato. Una approfondita valutazione di quanto sinora fatto con il POIN potrebbe aiutare in questo senso individuando quanto fatto sinora e i principali limiti da superare nel campo della valorizzazione.

Questa "messa in opera" dell'asse dovrà iniziare rapidamente, coinvolgere i principali *stakeholders* e completarsi entro il prossimo anno per assicurare un rapido avvio degli investimenti.

**Figura 1 – Quadro logico del PON e % delle risorse per asse (Novembre 2014)**



Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su dati MIBACT

*In conclusione le modifiche nella struttura del programma hanno recepito durante il negoziato le indicazioni della Commissione Europea ed hanno prodotto una migliore definizione del programma in relazione all'obiettivo di fare della valorizzazione dei beni culturali una leva per lo sviluppo. Ciò ha comportato un parziale aumento della complessità operativa nell'asse 2 introducendo nuove azioni, questa complessità appare comunque gestibile in relazione sia al limitato ammontare di risorse di quest'asse sia ai tempi disponibili per la definizione di dettaglio degli interventi.*

*Infine, la coerenza interna degli interventi è migliorata in quanto ora il PON dispone di una più ampia gamma di azioni possibili per la valorizzazione dei beni culturali e quindi di un maggiore potenziale impatto economico delle azioni programmate sull'asse 1, che continuano a costituire la parte preponderante del programma.*

## **2.INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

Le modifiche del programma e le indicazioni emerse durante la negoziazione del PON hanno richiesto un adattamento degli indicatori.

Nel rapporto di valutazione di luglio avevamo sottolineato i limiti e le difficoltà dell'individuazione di buoni indicatori all'interno di un quadro di indicatori definiti a livello europeo e nell'Accordo di partenariato che poco si piegano ad un uso in questo contesto dei beni culturali collegati alle politiche di sviluppo. Queste difficoltà rimangono e generano un "menu" di indicatori a cui il PON deve attenersi poco congruo con le finalità delle sue azioni.

Nelle Tabelle 2-3 sono riassunti gli indicatori di realizzazione e di risultato proposti nel PON di novembre 2014; nell'ultima colonna delle tabelle viene riportato in sintesi il processo di stima dei target utilizzato per ciascun indicatore.



Tabella 2 – Indicatori di realizzazione PON Cultura e Sviluppo e obiettivo specifico (novembre 2014)

Asse PON	Obiettivi specifici	Azioni	Indicatori di output/realizzazione			Note indicatori di output/realizzazione
			Definizione	Target (2018) - PF (5 Regioni)	Target (2023) (5 Regioni)	
I	R.A. 6.7 Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, nelle aree di attrazione	6.7.1 Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tali da consolidare e promuovere processi di sviluppo	Crescita del numero atteso di visite (visitatori) a siti del patrimonio culturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno (CI 09)	-	560.000	Il PON interviene su circa 50-60 siti (8 - 10 in Sicilia), nei quali si concentra quasi il 50% dei visitatori complessivi nei beni culturali delle 5 regioni. Si ipotizza per i siti il consolidamento della media dei visitatori negli 11 anni precedenti (+4,5), mentre nei siti PON, per effetto del programma si ipotizza un trend doppio. In tal modo si ottiene un incremento in valore assoluto nei siti oggetto di intervento del PON pari a pari a 560 mila visitatori.
			- 6.c.1a1 Superficie oggetto di intervento (mq)	55.475	277.375	Recenti esperienze di lavori di restauro condotti dal MiBACT (Aquila ed Emilia Romagna) indicano in circa 1.200 Euro/mq i costi per lavori di restauro su manufatti e 800 Euro/mq per lavoro di restauro su aree archeologiche. Applicando questi parametri di costi viene stimato l'indicatore di realizzazione. Nel 2018 si prevede di aver realizzato circa 55.475 mq, quasi un quinto del totale.
		6.7.2 Sostegno alla fruizione del patrimonio culturale, materiale immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate	- 6.c. 1a2 n. servizi progettati e realizzati		70	In ogni siti di intervento del PON si intende finanziare servizi, pertanto l'indicatore di realizzazione è direttamente collegato al numero dei siti PON. La realizzazione dei servizi segue temporalmente al realizzazione delle opere strutturali, pertanto al 2018 viene ipotizzato l'avvio di servizi su 10 siti.
II	RA 3.3 Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali	3.3.2 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	N di imprese che ricevono un sostegno (CI01.)	-	270	Data la tipologia di intervento da realizzare viene indicativamente stimato un contributo ad impresa pari a circa 160.000 euro; da ciò discende che si potrà sostenere 270 imprese. L'avvio dell'azione è ipotizzabile nel 2016.
			N di imprese che ricevono una sovvenzione (CI02.)	-	270	Come sopra in quanto la sovvenzione è l'unica forma di sostegno prevista dal PON.
			Investimenti privati corrispondenti al sostegno pubblico alle imprese (sovvenzioni) CI06	-	40.310.404	Si prevede un cofinanziamento al 50%, pertanto gli investimenti privati sono pari al contributo totale erogato (fesr+ naz).
			Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (CI08)	-	330	Viene considerato un incremento occupazionale di 1,5 occupati ad impresa.
			N di imprese sostenute per introdurre nuovi prodotti che costituiscono una novità per il mercato (CI28)	-	189	Si stima che il 70% delle imprese sostenute introducano nuovi prodotti per il mercato. E' una stima superiore a quanto avviene nelle imprese italiane (30% introducono innovazioni di prodotto e processo), in quanto è uno degli obiettivi dell'intervento, quello di "spingere" sull'innovazione dei prodotti/servizi realizzati.
	RA 3.5 Nascita e Consolidamento	3.5.1 Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia	Numero di imprese che ricevono un sostegno (CO.01)	-	880	Il target viene quantificato sulla base di una sovvenzione pubblica di circa 50 mila euro, sulla base di quanto avviene per questo tipo di interventi di <i>business creation</i> .

## Rapporto VExA PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

Asse PON	Obiettivi specifici	Azioni	Indicatori di output/realizzazione			Note indicatori di output/realizzazione
			Definizione	Target (2018) - PF (5 Regioni)	Target (2023) (5 Regioni)	
	delle Micro, Piccole e Medie Imprese	attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanza	Numero di imprese che ricevono sovvenzioni (CO.01)	190*	880	
			Numero di nuove imprese che ricevono un sostegno (C.I.5)	-	880	Il target viene quantificato sulla base di una sovvenzione pubblica di circa 50 mila euro, sulla base di quanto avviene per questo tipo di interventi di <i>business creation</i> .
			Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (CI08)	-	1.320	Nelle regioni del Sud il rapporto Symbola-Unioncamere stima un'occupazione media delle imprese nel settore culturale pari a circa 2,5 addetti. Il target viene calcolato considerando 1,5 addetti per le imprese create.
	RA 3.7 Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale	3.7.1 Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici e beni pubblici non prodotti dal mercato	N. di imprese che ricevono un sostegno (1. FESR e DPS)	190*	585	Il target viene stimato sulla base di una ipotesi di contributo medio/impresa pari a circa 55.000. Si ipotizza che dal 2016 si espletino i bandi in esito ai quali nel 2018 risultano conclusi gli interventi realizzati da 58 imprese.
			N. Imprese che ricevono sovvenzioni (CO02)	-	585	Vedi sopra
			N. di nuove imprese che ricevono un sostegno (CO05)	-	205	Meno della metà si stima essere le imprese nuove tra quelle che ricevono un sostegno, pari a 205
			Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (CO08)	-	880	Per il calcolo del target si è considerata una stima di 1,5 addetti e lavoratori esterni in più per ciascuna organizzazione no profit sostenuta.

\*= 190 si riferisce al totale delle 1465 imprese che ricevono sovvenzioni

Fonte: MIBACT PON Cultura e Sviluppo (Novembre 2014)

Tabella 3 – Indicatori di risultato PON cultura e Sviluppo per asse e obiettivo specifico (novembre 2014)

Asse PON	Obiettivi specifici	Indicatore di risultato			Note indicatori di output/realizzazione
		definizione	baseline (5 Regioni)	Target (2023) (5 Regioni)	
I	<b>RA. 6.7</b> Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, nelle aree di attrazione	Indice di domanda culturale del patrimonio statale e della regione siciliana (Numero di visitatori degli istituti statali di antichità e d'arte per istituto, in migliaia)	61,8	66,2	La baseline viene calcolata sui dati MiBACT e Regione Sicilia e si riferisce al complesso dei siti, circa 170. La quantificazione del target si basa su una ipotesi di incremento intermedio tra siti PON e altri siti pari al 7%.
II	<b>RA 3.3</b> Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali	Investimenti privati in percentuale sul PIL (valori concatenati) - anno 2011	6,9	7,1	La definizione dell'indicatore viene considerata in senso settoriale, come "Investimento del settore cultura, in percentuale del PIL del settore cultura". Per il 2011 (anno base) il calcolo si basa sul peso degli investimenti del settore cultura fornito da ISTAT e sulla ipotesi che il PIL culturale sia il 4%, nelle regioni del sud, rispetto al PIL totale, secondo quanto ipotizzato dallo studio Symbola-Unioncamere. Il calcolo del target si è basato sulle stime del DEF 2014, per quanto riguarda le proiezioni dell'andamento degli investimenti e del PIL fino al 2018, e considerando un +1,5% per entrambi gli indicatori al 2023.
	RA 3.5 Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese	Addetti delle imprese nate nell'ultimo triennio in percentuale su addetti totali	-	5,4%	Anche in questo caso l'indicatore ha una definizione che viene riportata al settore cultura. Per la baseline (dato non presente negli indicatori delle politiche per lo sviluppo DPS) si è fatto riferimento ai dati 2011-2013 di Movimprese per una stima delle imprese della cultura iscritte in un triennio (sotto l'ipotesi che le imprese cultura siano il 6%, come stimato da Symbola-Unioncamere); il calcolo degli addetti viene invece fatto considerando 1,5 addetto ogni impresa nata. Per la stima al 2023 si considera oltre al contributo diretto PON il contributo delle altre politiche AdP realizzate all'interno del RA 3.5, ipotizzando che queste si dirigano alle imprese del settore culturale per il 6% delle risorse totali.
	<b>RA 3.7</b> Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale	Numero addetti delle UL delle imprese che svolgono attività a contenuto sociale + numero di addetti e lavoratori esterni delle UL delle istituzioni non profit sulla popolazione residente (per 1000ab) - anno 2011.	0,96	1,04	Per la quantificazione dell'indicatore, sia baseline sia proiezione, è stata considerata una definizione settoriale, in quanto il PON interviene per lo più in rafforzamento del tessuto delle imprese del terzo settore che operano nello specifico del comparto culturale. A tal fine dai dati di Censimento 2011 si sono considerati i seguenti comparti del no-profit: "attività culturali e artistiche", "attività ricreative e di socializzazione", "protezione dell'ambiente", "Promozione dello sviluppo economico e coesione sociale della collettività". La stima del target al 2023 ha tenuto conto del contributo del PON (+1.090 addetti e lavoratori esterni) e dell'influenza delle altre politiche messe in campo dell'AdP (ipotizzando che le risorse del AdP abbiano la stessa efficacia in termini di creazione di occupazione, che solo il 10% di queste risorse sono destinate al comparto culturale, il 10% rappresentando il peso dei sottocomparti della cultura). Per la popolazione si il riferimento è alle proiezioni ISTAT al 2023.

Fonte: MIBACT PON Cultura e Sviluppo (Novembre 2014)

Riguardo alla pertinenza e chiarezza degli indicatori valgono le considerazioni espresse nel Rapporto di VExA di Luglio 2014. Alcune osservazioni presenti nel precedente Rapporto sono state recepite nell'attuale versione del PON, come l'eliminazione dell'indicatore di realizzazione "N° dei beni oggetto di interventi di tutela e valorizzazione" all'interno dell'Asse I. Rispetto all'indicatore *Investimenti privati in percentuale sul PIL*, dell'Asse II, la VExA di Luglio sottolineava come tale indicatore si riferisse ad un ambito eccessivamente esteso rispetto allo specifico campo di rilevanza del PON e si consigliava di considerare solo le imprese che hanno un effettivo collegamento con il settore culturale; anche tale indicazione è stata recepita all'interno di questa versione del PON. Anche la revisione degli indicatori dell'Asse II ha migliorato la coerenza informativa del monitoraggio inserendo alcuni indicatori che mirano a cogliere più compiutamente le azioni del PON (la creazione di occupazione e l'innovazione delle imprese finanziate).

Per quanto riguarda nello specifico il RA 3.5, inserito ex-novo nella ultima versione del PON si può sottolineare che:

- tra gli indicatori di realizzazione i due *common indicator* selezionati sono coerenti con la tipologia di intervento messa in campo dal PON;
- l'indicatore di risultato, l'unico definito per questo obiettivo specifico nell'AdP, misura la creazione di occupazione. Esso è pertinente anche con le azioni del PON<sup>26</sup> ma la sua definizione ("Addetti delle imprese nate nell'ultimo triennio in percentuale su addetti totali") non appare di facile quantificazione sia in generale sia riferito ad uno specifico e complesso settore, quale quello della cultura.

E' bene precisare che per l'Asse 2 gli indicatori della CE e dell'AdP non colgono a pieno l'aspetto innovativo di collaborazione pubblico-privato, di creazione di reti e di sperimentazioni di nuove modalità di valorizzazione dei beni culturali che i suoi interventi vogliono perseguire. Si suggerisce quindi al MIBACT di seguire con attenzione e attraverso propri indicatori i contenuti dei progetti per comprendere la loro effettiva portata e capacità moltiplicativa.

Il realismo dei valori obiettivo relativi agli indicatori appare in generale migliorato sotto diversi punti di vista:

- una maggiore trasparenza nell'indicazione del processo di stima dei target;
- una maggiore attenzione al contributo del PON, in relazione al contributo degli altri interventi messi in campo con le politiche di sviluppo.

I target appaiono quindi più realistici nell'ultima versione del PON e maggiormente collegati all'ambito di intervento del PON, il settore culturale. Rimangono però le questioni già accennate, come le molte ipotesi necessarie al calcolo dell'indicatore "Investimenti/PIL", che rendono difficile un giudizio sul realismo del target sia a livello di AdP sia a maggior ragione di PON<sup>27</sup>. Nonostante

---

<sup>26</sup> E' assodato che nel breve-medio periodo la creazione di impresa non necessariamente è finalizzata alla crescita dell'occupazione, in quanto quest'ultima dipende soprattutto dallo sviluppo delle piccole imprese dopo alcuni anni dalla loro nascita (vedi tra gli altri: Davis, Steven J & Haltiwanger, John & Schuh, Scott, 1996. *Small Business and Job Creation: Dissecting the Myth and Reassessing the Facts* Small Business Economics, Springer, vol. 8(4), pages 297-315, August; Blanchflower, D.G. (2000), *Self-employment in OECD countries*, Labour Economics 7 \_2000. 471-505). Quindi, l'indicatore più congruo sarebbe la sopravvivenza delle nuove imprese nei 3-4 anni successivi alla loro nascita.

<sup>27</sup> Inoltre, l'indirizzo del DPS secondo cui in questo indicatore si debba tener conto non solo delle azioni del PON (ceteris paribus le altre politiche) ma anche gli effetti indotti dagli altri interventi nazionali e comunitari migliora la

queste limitazioni, dovute comunque a scelte indipendenti dal MIBACT, nell'ultima versione questo indicatore appare più coerente con una moderata ripresa economica e una espansione relativa del settore culturale nei prossimi anni.

*Nel complesso il sistema degli indicatori è migliorato per pertinenza e coerenza interna sia in relazione agli indicatori di realizzazione che di risultato; inoltre, il sistema risulta allineato con le indicazioni della CE e del DPS, che però non sempre sembrano felici nel cogliere gli effetti di un PO particolare come quello della cultura. Inoltre, il monitoraggio degli indicatori di risultato richiederà indagini o analisi ad hoc (si pensi alle imprese create nel settore no-profit e nei comparti attivati dal PON), per meglio collegare i risultati alle azioni dirette del PON.*

Per quanto riguarda i **milestones**, all'interno dell'Asse I la tappa intermedia relativa all'indicatore sui mq, collegata agli investimenti di recupero, rappresenta il 20% del target finale, così come l'indicatore di avanzamento finanziario..

Nell'asse II gli indicatori selezionati per la riserva di performance sono, oltre a quelli di natura finanziaria, quelli riguardanti il numero di imprese sostenute. La tappa intermedia appare seguire una logica più conservativa rispetto alla versione precedente del PON e condivisa con il valutatore: al 2018 si ipotizza di raggiungere solo poco più del 10% delle imprese totali. Anche in termini di avanzamento finanziario si ipotizza un valore intermedio pari a poco più del 10%; questo si giustifica con la necessità di una prossima finalizzazione delle azioni dell'asse 2 e di un approfondimento delle relative esigenze settoriali e territoriali.

*In entrambi gli assi le prudenti scelte nell'individuazione dei milestone intermedi riflettono la considerazione, soprattutto per l'asse 2, che la gran parte delle attività non potrà avviarsi prima del 2016. Se questo è ragionevole per le componenti più nuove del PON, va comunque sottolineato che il raggiungimento del target finale presuppone un programma pienamente operativo in tutte le sue linee di intervento già prima del 2018.*

---

definizione dell'indicatore, ma nella sostanza ne peggiora la qualità informativa; infatti, introduce la necessità di ulteriori ipotesi altamente discutibili da qui a 10 anni, può generare differenze con indicatori simili di altri PO in assenza di stime di riferimento comuni e, soprattutto, riduce il significato dell'indicatore in relazione all'effettivo impatto del PON.

### **3.COERENZA DELL'ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE DI BILANCIO CON GLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA**

L'assegnazione delle risorse ai diversi assi e interventi è valutabile sotto due principali profili: a) la capacità di assorbimento in relazione anche ai persistenti problemi realizzativi in Italia; b) la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati.

L'allocazione delle risorse non è mutata significativamente, fatta eccezione per la cancellazione dell'asse relativo alla capacità istituzionale, e quindi molte delle considerazioni fatte nel rapporto di luglio valgono ancora.

**Asse 1** – Come indicato nel precedente rapporto, l'assorbimento delle risorse sembra non eccessivamente difficoltoso in relazione alla caduta della disponibilità di risorse nazionali avvenuta negli ultimi anni, la quale ha lasciato scoperte molte esigenze di recupero. Inoltre, la disponibilità di un parco progetti come residuo dell'attuale POIN Attrattori dovrebbe assicurare un rapido avvio della spesa. A quest'ultimo proposito si segnala che le prime bozze del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) indicano un tempo medio per progetti simili a quelli che saranno finanziati da quest'asse intorno ai 4 anni (alcuni oltre i 5 anni); ciò significa che, qualora non fossero messi in pratica i miglioramenti gestionali necessari, potrebbero sorgere criticità, in quanto gli impegni di spesa su quest'asse andrebbero conclusi ben prima del 2020 per avere la certezza di non incappare in disimpegni. Infine, l'ipotesi di intervenire su meno della metà dei beni del patrimonio statale, indica comunque la disponibilità di un ampio ventaglio di attrattori da valorizzare.

La capacità di raggiungere gli obiettivi previsti nei risultati attesi di questo asse risiede in parte in condizioni indipendenti dal PON. Il numero dei visitatori non è direttamente collegabile agli investimenti, come dimostrato nel passato e ricordato in precedenza, ma risente di moltissime condizioni locali e macroeconomiche. E' pur vero, tuttavia, che l'abbandono dei beni culturali non ne favorisce la visita e la crescita nel contesto territoriale. Quindi, il recupero e la valorizzazione dei beni statali rimane una pre-condizione per l'aumento dei visitatori e in questo senso l'azione dell'asse può dare un notevole impulso all'intero sistema. A questo proposito anche l'azione integrata dello sviluppo dei servizi di fruizione, nello stesso asse, e l'incentivazione di imprese volte alla valorizzazione dei beni, nell'asse 2, possono contribuire significativamente al raggiungimento di questo risultato.

**Asse 2** – La capacità di spesa dell'asse 2 è in larga parte assicurata dalle limitate dimensioni finanziarie in relazione ad un settore cultura che corrisponde al 4% del Pil nelle regioni meno sviluppate. Al momento però il mix di azioni interne all'asse e le relative allocazioni finanziarie sono solo abbozzati e servirà attendere una loro declinazione operativa per una valutazione finale. Il numero di nuove imprese (880) appare relativamente elevato, anche se non impossibile; qui bisognerà verificare in futuro il tipo di incentivo che si intende attivare, eventuali politiche simili concorrenti del FESR e del FSE, l'ampiezza dei settori da coprire. Inoltre, il settore della cultura è il larga parte rivolto a servizi alla persona e quindi basato su capitale umano invece che fisico; come anche è un settore fortemente dipendente dalla domanda pubblica, che organizza e propone i servizi; questi elementi limitano l'assorbimento di risorse per singola impresa. Vi sono anche nicchie altamente tecnologiche e ad alto contenuto di capitale (p.e. post produzioni televisive o cinematografiche, animazione, servizi informatici, alcune componenti dell'editoria, ecc..) che possono richiedere elevati livelli di incentivo, che potranno avere effetti anche nell'offerta di

servizi integrativi alla valorizzazione del patrimonio culturale. Il bacino di riferimento delle azioni di sussidio al no-profit è di circa 18.500 imprese (Censimento 2011) e questo sembra assicurare il previsto coinvolgimento di quasi 600 imprese. Un discorso simile vale anche per le imprese profit che lo studio Symbola-Unioncamere stimava quasi in 120 mila nel 2013. Si suggerisce comunque di prevedere in quest'asse, per il profit e per il no-profit, anche progetti dimostrativi e di collaborazione pubblico privato di significative dimensioni finanziarie e in grado di coinvolgere più attrattori, più imprese e più territori contemporaneamente. Questi interventi, se ben congegnati e monitorati, potrebbero allo stesso tempo garantire un buon tiraggio, coinvolgere diverse imprese contemporaneamente e avere un forte impatto sul territorio.

**Asse 3** – L'asse di assistenza tecnica prevede una spesa di circa 16,6 Meuro e pari a circa 2 Meuro l'anno. L'importo è significativo per un programma relativamente compatto e quindi deve essere ben valorizzato. La gestione del PON è per alcuni versi nuova per il MIBACT (precedentemente subentrato nel POIN come OI) e questo richiederà un certo sostegno operativo in una prima fase; allo stesso tempo la riorganizzazione del Ministero e gli obiettivi di rafforzamento delle strutture decentrate di gestione, individuate anche nella bozza di PRA, potranno richiedere un ulteriore supporto finanziario per integrarle pienamente in una migliore gestione del PON.

Inoltre, molti elementi richiedono un rafforzamento delle funzioni di conoscenza finanziabili con quest'asse, ad esempio: una maggiore conoscenza delle dinamiche di sviluppo intorno agli attrattori, le loro peculiarità nell'ambito dello sviluppo economico e quindi le loro potenzialità; la predisposizione del profilo attuativo dell'asse 2 attraverso l'analisi delle dinamiche settoriali e territoriali.

Infine, sarà necessario sviluppare la valutazione. La valutazione dell'attuale POIN è stata inesistente e questo si è riflesso anche su alcune indecisioni emerse nel negoziato del presente PON 2014-2020; a questo proposito la realizzazione in questi prossimi mesi di una valutazione finale del POIN potrebbe favorire sicuramente il lancio del nuovo PON. Per la valutazione del PON 2014-2020 sarà necessario uno sforzo per ciascuno dei due assi, come richiesto dal regolamento, ma anche lo sviluppo di una visione integrata e che sappia accompagnare il programma durante la realizzazione.