

STRATEGIE DI UTILIZZAZIONE DEI FONDI EUROPEI, NAZIONALI E REGIONALI  
NELLE POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE. GLI INVESTIMENTI PER LA  
CULTURA, IL COMMERCIO E IL TURISMO IN TOSCANA.

Sabrina IOMMI<sup>1</sup>, Donatella MARINARI<sup>2</sup>

**SOMMARIO**

La valorizzazione del patrimonio culturale e lo sviluppo dell'attrattività turistica, anche in direzione di segmenti nuovi della domanda e con modalità di fruizione maggiormente sostenibili, rappresentano una strategia di tutto rilievo per la Toscana, dotata di un patrimonio architettonico e paesaggistico di fama mondiale.

Lo sviluppo di questi *asset* regionali è stato pertanto l'obiettivo di una parte importante degli investimenti programmati nel ciclo 2007-2013, sia con risorse comunitarie e nazionali (FESR e FAS) che con risorse proprie. In linea con i principi guida di riforma della politica regionale, che richiedono la concentrazione tematica e territoriale degli investimenti, nonché il coordinamento fra i diversi livelli di intervento, la Toscana ha introdotto in maniera sperimentale alcune interessanti innovazioni nella programmazione e precisamente: a) lo strumento dei PIUSS per le aree urbane, b) il progetto sulla Via Francigena e c) il bando integrato tra cultura, turismo e commercio.

Obiettivo del lavoro è misurare gli effetti di tali innovazioni in termini sia di capacità di assorbimento dei fondi disponibili, sia di impatto sull'attrattività turistica.

**PAROLE CHIAVE:** politica regionale, strategie di investimento pubblico, analisi delle determinanti, impatto economico

**CODICI JEL:** O43, R58

---

<sup>1</sup> IRPET, via Pietro Dazzi 1, 50141, Firenze, e-mail: [sabrina.iommi@irpet.it](mailto:sabrina.iommi@irpet.it). (corresponding author).

<sup>2</sup> IRPET, via Pietro Dazzi 1, 50141, Firenze, e-mail: [donatella.marinari@irpet.it](mailto:donatella.marinari@irpet.it).

# INVESTMENT STRATEGY IN REGIONAL POLICIES ON CULTURE AND TOURISM. THE PROGRAMMING CYCLE 2007-2013 IN TUSCANY.

## ABSTRACT

Cultural heritage is a key factor for sustainable tourism and for regional development in a region like Tuscany, world-wide famous for its architectural and landscape amenities. Cultural heritage has been therefore one important target of public investments planned during the 2007-2013 cycle, based both on European, national and regional funds.

In line with the new programming principles of thematic and territorial concentration and of multilevel governance, Tuscany experimentally introduced three interesting innovations: a) the PIUSS instrument for urban areas, b) the Via Francigena project, and c) the sectoral integrated proceedings for projects on culture, tourism and trade.

Aim of the work is to measure the effects of these innovations, first in terms of funds absorption capacity and then in terms of impact on tourism.

**KEYWORDS:** Regional policy, Public investment strategies, Determinants analysis, Economic impact

**JEL CLASSIFICATION:** O43, R58

## 1. Introduzione

La valorizzazione del patrimonio culturale e lo sviluppo dell'attrattività turistica, anche in direzione di segmenti nuovi della domanda e con modalità di fruizione maggiormente sostenibili, rappresentano un pilastro fondamentale della strategia comunitaria a favore della crescita intelligente.

L'interesse per le attività culturali è dovuto sia alle potenzialità occupazionali strettamente connesse al settore, sia alle molteplici interrelazioni che lo legano ad altri ambiti economici, come il turismo, la moda, le produzioni agroalimentari e l'artigianato di qualità, per arrivare alle attività di ricerca e sviluppo. In numerosi documenti comunitari (CE, 2007 e 2010; KEA, 2006 e 2012; *European Cluster Observatory*, 2011) le potenzialità del patrimonio culturale come motore di crescita vengono ricondotte ad almeno tre aspetti principali: a) musei, siti archeologici, edifici storici, ma anche tradizioni artistiche e musicali sono lo strumento per la creazione di opportunità lavorative nuove e di più alta qualità, in grado di sfruttare e diffondere l'uso delle nuove tecnologie di informazione, e rappresentano, dunque, un importante stimolo all'innovazione del sistema economico complessivo e all'attrazione di capitale umano *high skilled* e di nuove imprese innovative; b) il patrimonio storico-artistico agisce, inoltre, in direzione dello sviluppo sostenibile per la sua trasversalità territoriale, esso rappresenta un importante fattore di riqualificazione degli ambienti urbani e per questo è di solito associato alle operazioni di rigenerazione, ma consente anche ad aree rurali e centri minori di pregio architettonico e paesaggistico di muoversi in direzione dello sviluppo turistico, così contribuendo anche al decongestionamento delle mete più conosciute e alla destagionalizzazione dei flussi; c) infine, la valorizzazione di beni e tradizioni locali accresce la consapevolezza del patrimonio collettivo e consente il rafforzamento del senso di appartenenza alle comunità, favorendo la coesione sociale. La cosiddetta *soft economy* è dunque di solito associata positivamente a obiettivi di diffusione dell'innovazione, di sviluppo sostenibile e di rafforzamento della coesione sociale (OECD, 2005).

Da molte parti si sottolinea, come questo motore dalle grandi potenzialità sia in realtà in gran parte sottoutilizzato, specialmente in territori come l'Italia in cui il peso dell'occupazione in ambito culturale su quella complessiva è decisamente ridotto se paragonato alla ricchezza del patrimonio disponibile (CE, 2010). Secondo dati Eurostat al 2009, ad esempio, a fronte di un'occupazione culturale superiore al 2% del totale nei paesi nord-europei, l'Italia si colloca nella parte finale della graduatoria, con un'incidenza che si ferma all'1,1%. Un risultato simile si ottiene in termini di incidenza della spesa pubblica per la cultura sul PIL (al 2011, l'1,1% contro la media europea del 2,2%).

La dotazione di risorse e le strategie di investimento rappresentano temi cruciali per il settore. Negli ultimi decenni il comparto è stato indubbiamente interessato da un cambio di prospettiva rilevante: dall'idea del patrimonio storico-artistico come costo a carico del settore pubblico per la necessaria opera di tutela a quella di asset strategico in grado di accrescere attrattività e competitività di alcuni territori. L'evoluzione culturale descritta trova, però, un forte limite nei vincoli sempre più stringenti posti alla spesa pubblica, che hanno determinato un vero e proprio crollo generalizzato degli investimenti. Sebbene da tempo si insista sulla necessità di attrarre nel settore risorse e competenze private e di potenziare le sinergie tra patrimonio culturale e ricettività turistica, è evidente che il ruolo dell'investimento pubblico resta cruciale (UVAL, 2014). Ciò giustifica l'attenzione alle strategie di programmazione di tali risorse, alla selezione dei territori e dei temi su cui investire, per arrivare alle metodologie di misurazione degli impatti effettivamente ottenuti (cfr. Barca, 2012). La scarsità di risorse richiede dunque un'attenta progettazione degli interventi al fine di accrescerne l'efficacia.

Alla luce degli argomenti introdotti, l'esperienza della Regione Toscana appare significativa da più punti di vista. In primo luogo per le grandi potenzialità connesse alla valorizzazione del suo patrimonio architettonico e paesaggistico, il cui pregio è riconosciuto a scala internazionale. In secondo luogo, per la rilevanza della spesa pubblica in questo settore, che colloca la Regione tra quelle tradizionalmente più attente al tema, anche se i recenti tagli hanno avuto conseguenze molto pesanti. Infine, per le modalità di programmazione innovative che sono state introdotte e che costituiscono l'oggetto di indagine del paper. In

particolare, l'attenzione è focalizzata sulla sperimentazione di tre strumenti di programmazione: a) l'introduzione dei PIUSS (Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile), quale strumento per l'integrazione degli interventi culturali, economici e sociali e delle risorse pubbliche e private in ambito urbano, b) l'introduzione del progetto di valorizzazione della Via Francigena come strategia unificante di numerosi microinterventi, anche in aree rurali con potenzialità turistiche a oggi poco sfruttate e, infine, c) l'integrazione dei bandi attinenti al settore culturale e a quello turistico-commerciale al fine di sfruttare le sinergie esistenti tra i due ambiti.

Il lavoro è così organizzato: nel secondo paragrafo viene analizzata la spesa per gli investimenti afferenti al ciclo di programmazione 2007-2013. Si tratta di un ammontare complessivo di 660 milioni di euro, finanziati congiuntamente da fondi europei, statali, regionali e degli enti locali, con cui sono stati realizzati 609 interventi in infrastrutture pubbliche di natura culturale, turistica e commerciale. Dopo un'analisi descrittiva degli interventi, tesa a evidenziare le caratteristiche distintive in termini di contenuto tematico, dimensione economica e localizzazione dei progetti, il lavoro approfondisce l'analisi delle determinanti delle diverse scelte di investimento e, infine, stima gli impatti in termini di creazione di reddito e occupazione nel breve periodo e di attivazione di presenze turistiche aggiuntive nel lungo. Una particolare attenzione è rivolta agli effetti riconducibili alle modalità di *governance* degli investimenti e, in primo luogo, alle nuove pratiche di programmazione introdotte.

## **2. Il ciclo di investimenti 2007-2013**

### *2.1 Risorse e strategie*

Nel ciclo di programmazione dei fondi comunitari 2007-2013, la Toscana ha convogliato importanti risorse verso il settore culturale e turistico-commerciale, prestando crescente attenzione allo sfruttamento delle sinergie tra i due comparti.

I principali strumenti di intervento dedicati a cultura e turismo sono rappresentati da alcune linee di finanziamento sviluppate all'interno dal PAR-FAS (fondi FAS, ora FSC) e del Por-CReO (fondi FESR), cui sono state aggiunte risorse proprie regionali. In termini finanziari, i 660 milioni di investimento complessivo contenuti nell'archivio regionale appartengono per il 57% a progetti attivati con fondi FAS (ora FSC)<sup>3</sup>, per il 26% a quelli attivati con fondi FERS e per il rimanente 17% a progetti attivati con i fondi regionali.

La programmazione delle risorse a livello regionale avviene attraverso i Programmi Attuativi Regionali (PAR), nell'ambito degli obiettivi strategici indicati dal Quadro Strategico Nazionale (QSN). Per il ciclo di programmazione 2007-2013, alla Regione Toscana sono state assegnate risorse FAS pari a 757 milioni di euro (corrispondente al 13,7% del totale, di cui 186 milioni destinate all'asse 4 sul tema cultura, turismo e commercio. L'archivio analizzato si riferisce a 149 milioni di fondi FAS, con cui è stato finanziato anche il progetto Via Francigena, quale intervento innovativo, capace di attrarre nuovi target turistici.

Il POR-CReO rappresenta, invece, uno dei principali programmi regionali a sostegno degli investimenti di imprese ed enti pubblici, tramite l'uso di risorse comunitarie di fonte FESR e risorse proprie in cofinanziamento. Complessivamente il programma ha avuto una dote di 1.126 milioni di euro (di cui 30% da FERS, 45% di fonte nazionale, 25% di fonte regionale e locale), di cui quelle destinate all'asse V sul tema

---

<sup>3</sup> Come è noto, il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) è stato istituito con la legge finanziaria per il 2003 (L.289/2002), al fine di dare unitarietà programmatica e finanziaria a tutti gli interventi nazionali per il riequilibrio economico e sociale, coordinandoli con quelli finanziati tramite i fondi strutturali europei. Inizialmente il FAS era alimentato annualmente con legge finanziaria, mentre con il ciclo di programmazione 2007-2013 è stata prevista per la prima volta una dotazione pluriennale (L.296/06). Sono affluite, quindi, nel fondo una serie di risorse prima previste da singoli provvedimenti legislativi, accrescendo la trasparenza sulle risorse "addizionali" destinate alle aree in ritardo di sviluppo, sia per la parte di investimenti infrastrutturali (da potenziare) che per quella di incentivo alle imprese (da ridurre). Dal 2011 (D.lgs. 88/2011) il FAS ha assunto la denominazione di Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), mantenendo tuttavia invariate le sue caratteristiche fondamentali.

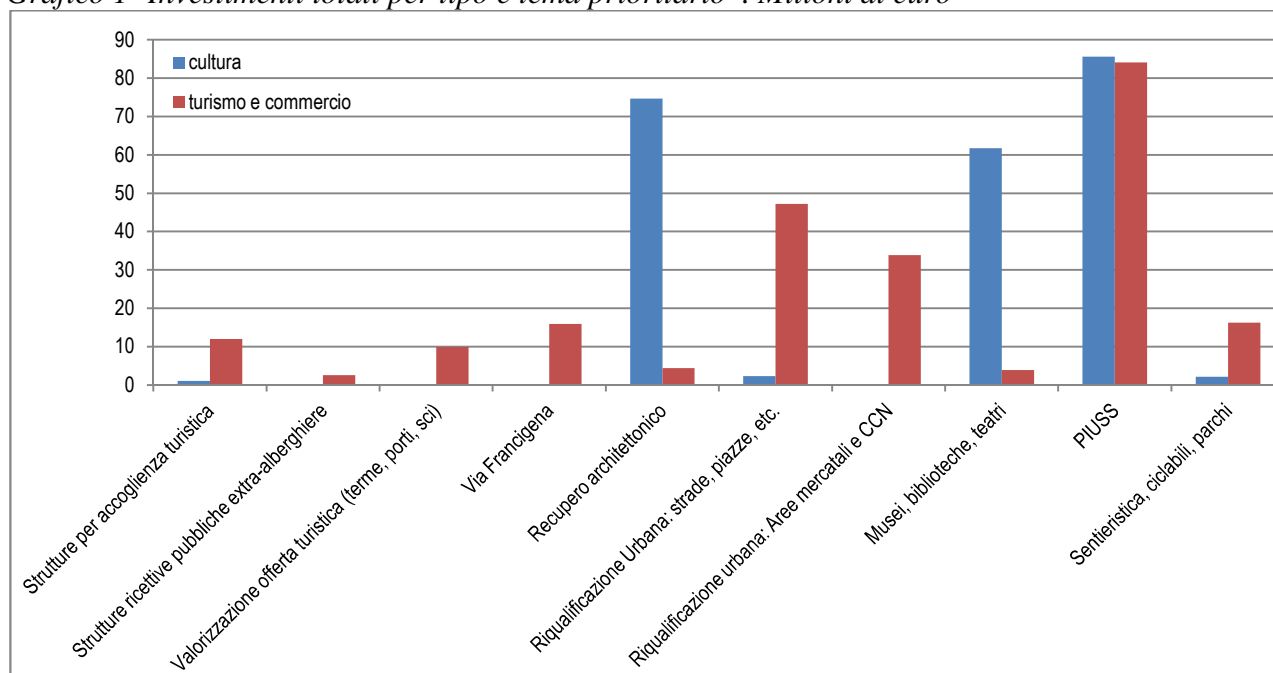
della valorizzazione delle risorse territoriali ammontano a 275 milioni (di cui 60 di fonte FESR). L'archivio analizzato si riferisce a 27 milioni di fondi FESR, con cui sono stati finanziati anche i PIUSS (Piani Integrati Sviluppo Urbano Sostenibile), interventi di riqualificazione integrata delle aree urbane, per i quali la Toscana si è distinta come caso di *best practice* a scala nazionale (DPS, 2011). La distribuzione delle risorse conferma che la rigenerazione urbana e la valorizzazione del patrimonio culturale sono state le linee portanti del POR Creo.

Per le risorse regionali, infine, si fa riferimento agli investimenti promossi dai settori del turismo e commercio della cultura: si tratta complessivamente 47,5 milioni di euro di fondi regionali, con cui sono stati finanziati 179 interventi.

## 2.2 Gli interventi realizzati

Le risorse descritte sono state utilizzate per interventi di recupero edilizio di edifici storici, musei, teatri e biblioteche, per operazioni di rigenerazione urbana, tese alla riqualificazione dei centri storici, degli spazi pubblici, degli arredi urbani, ma anche alla rivitalizzazione degli stessi come centri commerciali naturali. Parte delle risorse ha risposto all'obiettivo di ricostruzione e valorizzazione di percorsi architettonici e ambientali di richiamo turistico e al potenziamento dell'offerta ricettiva. Infine, sono stati finanziati anche interventi più orientati all'obiettivo della sostenibilità, quali la realizzazione di percorsi pedonali e piste ciclabili, come pure altri finalizzati a introdurre innovazioni tecnologiche nella gestione del patrimonio. Già la descrizione sintetica degli interventi rende quindi l'idea di operazioni trasversali rispetto ai settori, in cui il recupero, la tutela e la valorizzazione degli asset culturali sono finalizzati a obiettivi di crescita economica, innovazione tecnologica, sostenibilità ambientale e coesione sociale. L'integrazione settoriale, prevista in maniera esplicita già nella descrizione degli assi di intervento presentati sopra, è stata accentuata dal ricorso ad alcuni strumenti per loro natura trasversali, come è il caso dei PIUSS (Grafico 1).

Grafico 1- Investimenti totali per tipo e tema prioritario\*. Milioni di euro



\* Il finanziamento di 202,8 milioni di euro dell'Opera di Firenze (cultura) non è rappresentato nel grafico perché fuori scala  
Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali

*Tabella 2 - Investimenti totali per strumento finanziario, tema prioritario e tipo di intervento. Milioni di euro*

	Opera di Firenze	Strutture per accoglienza turistica	Strutture ricettive pubbliche extra-alberghiere	Valorizzazione offerta turistica (terme, porti, sci)	Via Francigena	Recupero architettonico	Riqualificazione urbana: strade, piazze, etc.	Riqualificazione urbana: Aree mercatali e CCN	Musei, biblioteche, teatri	PIUSS	Sentieristica, ciclabili, parchi	TOTALE
FAS_CULTURA	202,8	1,1				33,3	1,3		33,8	31,7	1,2	305,2
FAS_TUR_ & COMM.		2,2	0,5	1,0	14,4	1,2	19,9	16,0	1,8	10,9	3,4	71,3
FESR_CULTURA						13,0			3,2	53,9		70,0
FESR_TUR_ & COMM.		5,0	1,8	6,3		1,9	2,6	5,3	0,1	73,2	7,9	104,1
REG_CULTURA						28,4	1,0		24,7		0,9	55,0
REG_TUR_ & COMM.		4,8	0,3	2,7	1,5	1,3	24,7	12,5	1,9		4,9	54,6
TOTALE	202,8	13,1	2,5	9,9	15,9	79,0	49,5	33,9	65,6	169,7	18,4	660,3

*Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali*

Analizzando per fondo di intervento, emerge una certa similitudine nel contenuto degli interventi. I fondi FAS, ad esempio, fatta eccezione per l'Opera di Firenze che è un grande intervento puntuale promosso direttamente dal livello nazionale, sono concentrati su obiettivi di recupero architettonico di edifici storici, valorizzazione di musei teatri e biblioteche e su operazioni di rigenerazione urbana e di rilancio dei centri commerciali naturali. Può essere considerata una parziale eccezione il progetto della Via Francigena, che interessa anche aree rurali. Su obiettivi simili sono allocati anche i fondi FESR, pur risultando estremamente concentrati nello strumento dei PIUSS e quindi nelle aree urbane. Infine, anche per i fondi regionali le destinazioni prevalenti sono il recupero architettonico e la rigenerazione urbana (Tabella 2).

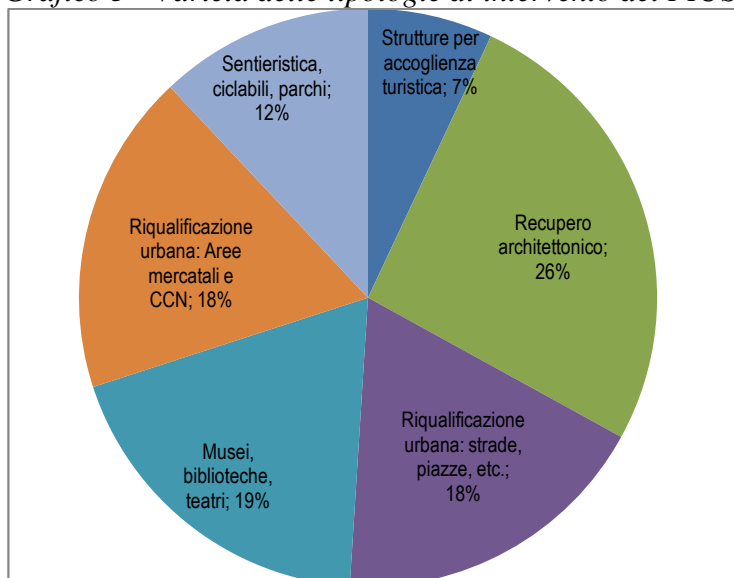
### *2.3 I nuovi strumenti di programmazione: PIUSS, Via Francigena e bandi integrati*

In fase di programmazione degli investimenti la Regione Toscana ha sperimentato modalità innovative di intervento, in coerenza con quelli con i principi guida di riforma della politica regionale, sia essa comunitaria che nazionale e, quindi, prestando maggiore attenzione alla concentrazione tematica e territoriale degli investimenti, come pure al coordinamento fra i diversi strumenti di finanziamento e tra i livelli di *governance*.

Il primo strumento sperimentato è quello dei PIUSS, una sorta di contenitore tematico per la raccolta e il coordinamento di interventi di rigenerazione urbana.

L'idea alla base di tale innovazione è proprio che la concentrazione territoriale e il coordinamento tra settori e soggetti possa accrescere l'efficacia degli interventi. I PIUSS, infatti, raccolgono progetti attinenti ai settori culturale, turistico, commerciale e sociale, accomunati dal fatto di insistere sul territorio urbano; hanno una governance multilivello, prevedendo una forte regia regionale insieme alla proposta locale dei singoli interventi e, infine, favoriscono la sinergia tra investimenti pubblici e privati. Fondamentali per la buona riuscita degli interventi sono stati anche l'introduzione di una soglia minima per la dimensione finanziaria degli interventi, in modo da accrescere il ritorno degli investimenti e la previsione di una competizione tra le aree eligibili basata sulla qualità progettuale delle proposte presentate (DPS, 2011). Complessivamente sono stati approvati 16 PIUSS, per un totale di 280 operazioni ammissibili. Trattandosi di interventi destinati prioritariamente alle aree urbane, appaiono molto concentrati dal punto di vista territoriale, mentre sono decisamente trasversali dal punto di vista settoriale (Grafico3).

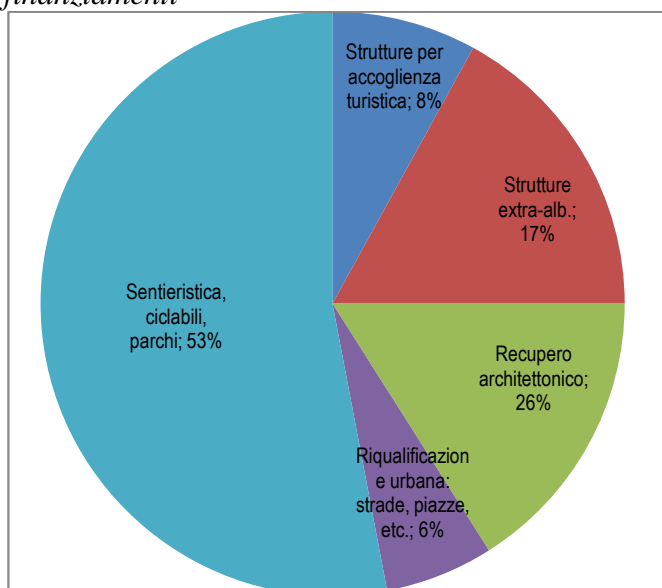
*Grafico 3 - Varietà delle tipologie di intervento dei PIUSS\*. Composizione % dei finanziamenti*



\* Gli investimenti considerati sono al netto della parte di spesa sociale, la loro varietà settoriale è quindi ancora maggiore  
 Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali

Il secondo strumento innovativo è rappresentato dal progetto di valorizzazione della Via Francigena, un percorso di valenza culturale e paesaggistica potenzialmente in grado di attrarre nuovi target turistici (Conti et al., 2014). Complessivamente l'investimento attivato è pari a 24 milioni di euro, di cui 18,3 di fondi regionali. Dal punto di vista territoriale, il progetto della Via Francigena compensa i PIUSS, essendo orientato, con alcune eccezioni, alla valorizzazione di aree rurali e centri storici minori. Dal punto di vista settoriale emerge invece la stessa forte integrazione fra interventi strutturali sul patrimonio culturale e progetti di valorizzazione turistica e commerciale, anche se in questo caso prevalgono interventi di ripristino del percorso (Grafico 4).

*Grafico 4 - Varietà delle tipologie di intervento della Via Francigena\*. Composizione % dei finanziamenti*



\* Gli investimenti rappresentati costituiscono il 71% di quelli della tabella 17  
 Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali

L'ultimo strumento introdotto è quello dei bandi integrati tra i settori culturale e turistico per la selezione dei progetti di intervento. I bandi integrati tra settori sono stati introdotti nel 2009 sulla scia delle esperienze positive dei PIUSS e della Via Francigena al fine di favorire le sinergie tra i diversi progetti di intervento e far convergere su pochi obiettivi comuni le risorse derivanti da diversi strumenti di programmazione. Complessivamente, sono stati finanziati con questa nuova modalità procedurale il 22% del totale dei progetti, per un ammontare complessivo di 81,5 milioni di euro (12% del totale) (Tabella 5).

*Tabella 5- Bandi tradizionali e Bandi integrati tra settori. 2007-2013*

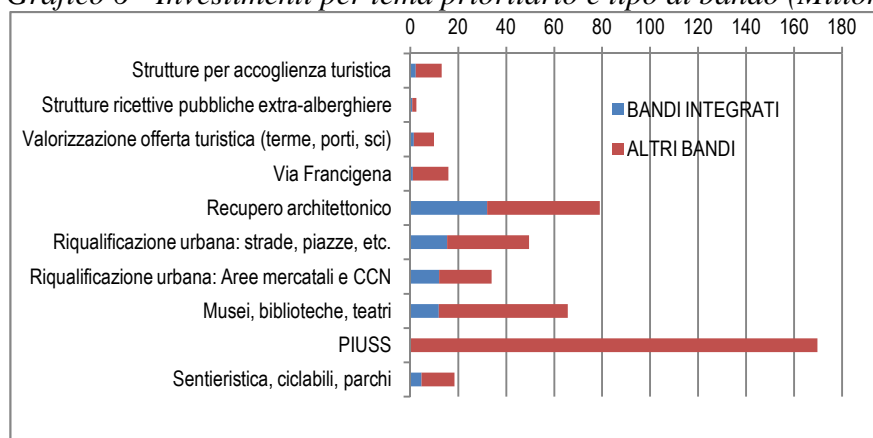
Strumento finanziario	TOTALE BANDI				Di cui con BANDO INTEGRATO*				% BANDO INTEGRATO	
	Nr. progetti	Totale investimento (mil. euro)	Di cui totale contributo (mil. euro)	Di cui dello strumento finanz.rio di riferimento (mil. euro)	Nr. progetti	Totale investimento (mil. euro)	Di cui totale contributo (mil. euro)	Di cui dello strumento finanz.rio di riferimento (mil. euro)	Nr. progetti	Totale investimento (mil. euro)
FAS	265	376,5	169,8	147,9	72	44,9	21,1	21,0	32%	28%
FESR	165	174,1	91,6	26,9	7	5,9	3,5	1,2	27%	12%
REGIONALE	179	109,6	47,7	47,5	57	30,8	12,5	12,4	4%	3%
TOTALE	609	660,3	309,0	222,4	136	81,5	37,1	34,5	22%	12%

\* sono i progetti raccolti con i DD.DD. 3040/2010, 3505/2010, 3969/2010, 4135/2010, 2363/2011, 1460/2012 e 4662/2013

Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali

Sia dalla lettura degli atti che dall'analisi della composizione delle risorse non emergono, tuttavia, significative differenze rispetto ai documenti, né alle prassi di programmazione precedenti. I progetti selezionati con i bandi integrati si distinguono per la procedura amministrativa che li caratterizza più che per il contenuto specifico. Tale risultato è probabilmente da imputare al fatto che nella maggior parte dei casi si tratta di interventi già per loro natura trasversali ai settori: il recupero del patrimonio architettonico è di solito finalizzato all'incremento dell'attrattività turistica e alla crescita economica, tramite la creazione di nuove opportunità di occupazione e reddito. In alcuni casi, le operazioni di rigenerazione urbana appaiono più orientate ad accrescere il benessere della popolazione residente (si pensi agli interventi sulle biblioteche e i centri sociali, come sugli arredi urbani), ma è comunque ipotizzabile che abbiano una ricaduta positiva sull'attrattività territoriale e sulle opportunità economiche. Sono dunque rari i casi di tutela del patrimonio a fini esclusivamente conservativi.

*Grafico 6 - Investimenti per tema prioritario e tipo di bando (Milioni di euro)*



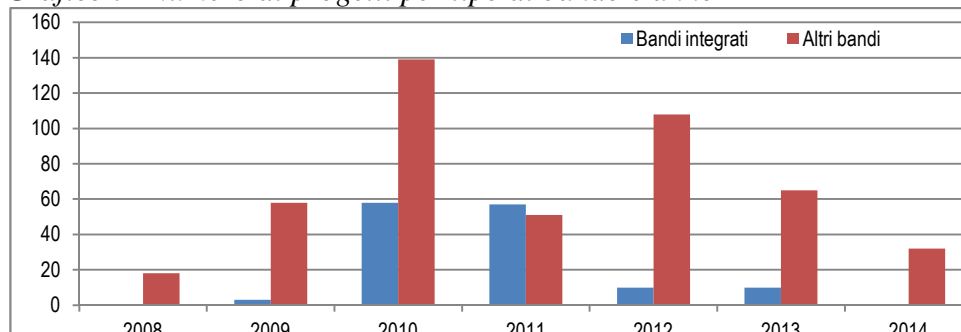
Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali

Dal punto di vista della tipologia progettuale, i bandi integrati condividono l'eterogeneità comune anche ad altri strumenti, pur essendo orientati prioritariamente al recupero architettonico o alla riqualificazione sia degli ambienti e degli arredi urbani che delle aree a vocazione più commerciale (aree mercatali e centri commerciali naturali) (Grafico 6).



La distribuzione temporale dei progetti è invece una caratteristica che discrimina maggiormente tra le due tipologie di bando: gli interventi approvati tramite i bandi di natura tradizionale sono più distribuiti nel periodo preso in analisi, raggiungendo due picchi nel 2010 e nel 2012, mentre quelli approvati tramite i bandi integrati si concentrano di fatto in due soli anni, il 2010 e il 2011 (Grafico 7).

*Grafico 7- Numero di progetti per tipo di bando e anno*



Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali

Ma la vera dimensione che consente di distinguere maggiormente i progetti appartenenti alle due tipologie di bando, integrato o tradizionale, è quella finanziaria: gli interventi dei bandi integrati hanno, infatti, dimensioni medie più contenute, pari a circa 600mila euro contro gli 800mila euro degli altri, al netto del finanziamento dell'Opera di Firenze (Tabelle 8 e 9).

*Tabella 8 – Nr. di progetti per classe di dimensione finanziaria, tipo di bando e tema prioritario*

	Fino a 250mila	Da 250mila a 500mila	Da 500mila a 1milione	Da 1 a 5 milioni	Da 5 a 10 milioni	Da 10 a 50 milioni	Maggiore di 50 milioni	TOTALE
<b>CULTURA</b>								
Bandi integrati	0	30	18	11	1	0	0	60
Altri bandi	14	42	50	35	7	2	1	151
Totale bandi	14	72	68	46	8	2	1	211
% progetti con bandi integrati	0,0%	41,7%	26,5%	23,9%	12,5%	0,0%	0,0%	28,4%
<b>TURISMO</b>								
Bandi integrati	28	24	20	4	0	0	0	76
Altri bandi	115	95	64	46	2	0	0	322
Totale bandi	143	119	84	50	2	0	0	398
% progetti con bandi integrati	19,6%	20,2%	23,8%	8,0%	0,0%	-	-	19,1%

Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali

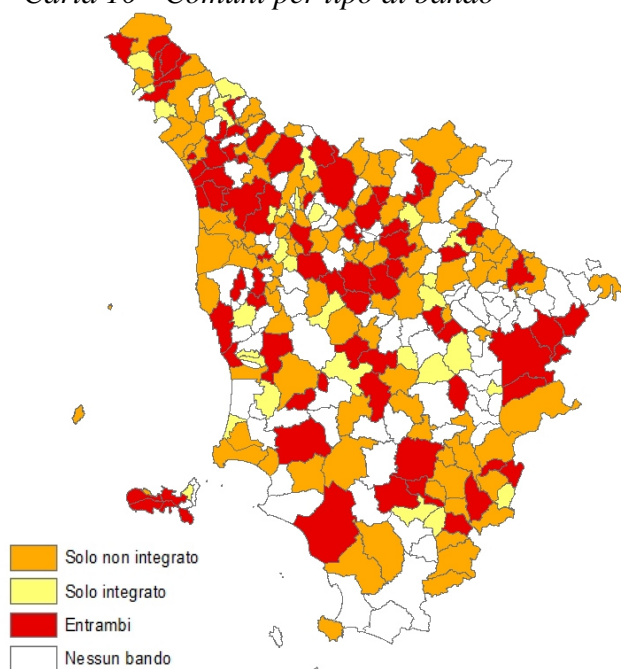
*Tabella 9 - Costo medio dei progetti per anno e tipo di bando (Migliaia di euro)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Bandi integrati	-	679,1	814,6	473,9	350,1	284,0	-	599,1
Altri bandi*	1.594,4	576,7	1.041,3	1.660,6	397,3	355,4	575,4	798,3

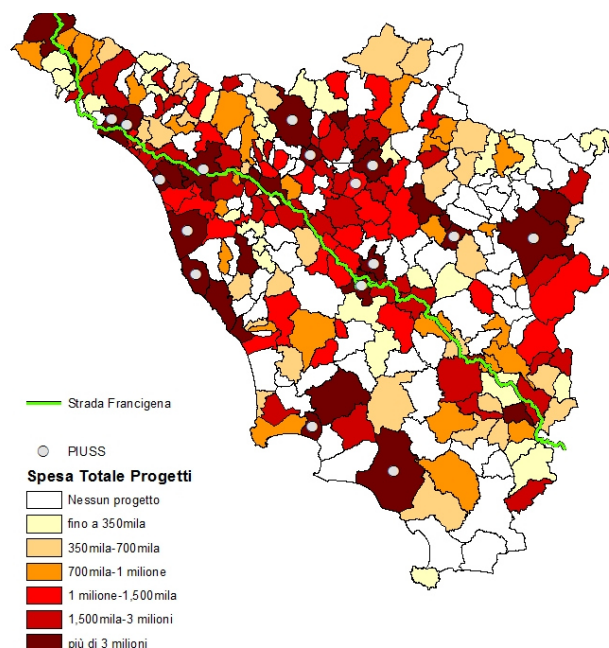
\* E' stata esclusa l'Opera di Firenze: 157 milioni nel 2010 e 46 nel 2012

Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali

Carta 10 - Comuni per tipo di bando



Carta 11- Spesa totale per Comune



Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali

Complessivamente, anche guardando alla distribuzione territoriale delle due tipologie di bando non emerge nessuna specificità della partecipazione ai bandi integrati: i Comuni che hanno aderito esclusivamente a tali bandi sono poco numerosi (30 casi, contro 94 ai bandi tradizionali e 69 a entrambe le tipologie) e mostrano una distribuzione casuale (Carta 10). Di contro, all'analisi territoriale emergono le due strategie della Via Francigena e dei PIUSS, in corrispondenza delle quali si concentrano gli investimenti di importo finanziario maggiore (Carta 11). La distribuzione territoriale dei finanziamenti conferma, dunque, la capacità delle strategie di scala regionale di guidare gli investimenti.

### 3. Le determinanti dell'accesso dei Comuni ai bandi: la capacità di assorbimento

Obiettivo di questo paragrafo è quello di analizzare le caratteristiche degli enti locali che rendono maggiore o minore la loro capacità di rispondere ai bandi pubblici e di assorbire fondi per gli investimenti, capacità da cui rischia di dipendere completamente la possibilità di investire a scala locale, dati i pesanti tagli alla spesa pubblica ordinaria effettuati negli ultimi anni.

Occorre premettere che una parte delle scelte degli enti locali è di natura "normativa", deriva cioè dall'impostazione stessa dei bandi, che fissano le categorie di soggetti eligibili, le tipologie di intervento ammesse e le caratteristiche dei progetti che danno accesso ai punteggi premiali. Il livello regionale di governo, sotto questo punto di vista, può decidere pertanto di esercitare in maniera più o meno estesa il suo potere di indirizzo e il caso toscano rappresenta proprio un esempio di scelte programmatiche molto ben definite. Nel caso dei fondi FESR, ad esempio, si sono orientati territorialmente gli interventi, prevedendo una linea di investimento nelle aree urbane (PIUSS) e una nelle aree svantaggiate, vale a dire rurali e montane con motori di sviluppo deboli e risorse potenziali inutilizzate. Nel caso del Progetto Francigena, si sono individuati gli interventi prioritari da effettuare, quasi tutti attinenti nella prima fase alla messa in sicurezza del percorso e all'individuazione dei varchi di accesso e si sono di conseguenza concordati con gli

enti locali. In generale, si è promossa l'integrazione settoriale degli interventi, poi prevista in modo ancora più esplicito con l'introduzione dei cosiddetti bandi integrati tra cultura e turismo e commercio, mentre si sono introdotte soglie dimensionali significative sia per la selezione dei soggetti promotori, sia per quella dei progetti. In fase di valutazione delle candidature, infine, si è premiata la qualità progettuale, ponendo attenzione a criteri quali gli impatti attesi in termini di attivazione di presenze turistiche, di opportunità occupazionali e reddito, ma anche a criteri di sostenibilità finanziaria (capacità di attrarre risorse aggiuntive) e ambientale (qualità edilizia degli interventi) e in relazione al potenziale di innovazione. Nel caso toscano, dunque, buona parte del risultato è frutto della forte governance esercitata a scala regionale. Una parte del risultato resta comunque di natura "elettiva" e deriva dalla capacità degli enti locali di elaborare candidature di elevata qualità (capacità amministrativa di assorbimento) e di reperire risorse per il cofinanziamento (capacità finanziaria di assorbimento). La tabella 12 mostra la distribuzione dei Comuni per alcune caratteristiche strutturali e tipo di bandi cui hanno aderito, distinguendo tra bandi tradizionali, bandi integrati o entrambe le tipologie.

*Tabella 12- Comuni per tipo di partecipazione ai bandi e caratteristiche*

	Tipo di partecipazione			Nessun bando	Totale
	Sia bandi tradizionali, sia bandi integrati	Solo bandi tradizionali	Solo bandi integrati		
Numero comuni	69	94	30	87	280
Numero medio di progetti	4,9	2,4	1,5	0	2,2
CARATTERISTICHE					
Popolazione mediana 2011	9.935	7.647	4.100	3.645	6.012
% case vuote (valore mediano)	23,2	26,3	29,4	32,1	26,8
Valore immobiliare mediano (euro/ mq)	1.883	1.825	1.733	1.638	1.766
Presenze turistiche per abitante (valore mediano)	5,2	5,0	6,1	5,4	5,3
Addetti turistici per 100 abitanti (valore mediano)	2,0	2,1	1,9	2,1	2,1
Addetti totali per 100 abitanti (valore mediano)	29,1	27,1	23,3	23,1	25,9
Attrattività turistica secondo guida TCI (valore medio)	2,3	1,8	0,7	0,9	1,5
Numero di vincoli architettonici (valore medio)	47,3	34,2	11,0	13,4	28,5
Giornate di lavoro agricolo per abitante (valore mediano)	4,7	5,0	5,3	8,8	5,4
% Comuni classificati area interna	62,3	68,1	70,0	77,0	69,6

*Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali e Istat*

Da una prima analisi descrittiva si evidenzia che l'intensità della partecipazione è direttamente correlata alla dimensione demografica dell'ente, che agisce come proxy della dimensione e della complessità della sua struttura amministrativa e, dunque, delle competenze disponibili. In questo, il dato conferma quanto riscontrato in letteratura (Tatar, 2010; Lorvi, 2013) ed emerso anche in una recente ricerca IRPET (Duranti e Ravagli, 2015), per cui solo i comuni di maggiori dimensioni hanno la competenza amministrativa necessaria per preparare progetti adeguati, organizzare il coordinamento tra i partner, far fronte agli adempimenti amministrativi di monitoraggio e rendicontazione. E' ragionevole ipotizzare che a maggiori dimensioni si associ anche una maggiore capacità di attivare risorse per il necessario cofinanziamento dei progetti.

In merito alla distinzione tra bandi ordinari o integrati, i dati mostrano che i Comuni partecipanti esclusivamente al secondo tipo sono tendenzialmente più piccoli degli altri (e ciò spiega anche la dimensione finanziaria mediamente più contenuta dei progetti), caratteristica questa associabile al fatto che tali bandi prevedono alcune deroghe in relazione ai soggetti ammissibili e punteggi aggiuntivi per le aree montane.

Altra caratteristica discriminante è il grado di attrattività turistica del patrimonio culturale locale: in generale, i Comuni che presentano un punteggio maggiore secondo la guida del *Touring Club*<sup>4</sup> o un numero maggiore di edifici soggetti a vincolo architettonico hanno partecipato con maggior intensità ai bandi.

In sintesi, quindi, i Comuni più grandi e più turistici sono quelli con la maggiore capacità di assorbimento dei fondi, essi partecipano a entrambe le tipologie di bandi e presentano un numero di progetti maggiore (4,9 in media). Di contro, i Comuni che non hanno partecipato a nessun bando presentano caratteristiche opposte: sono piccoli, poco turistici, con molte case vuote a causa dello spopolamento (i valori immobiliari sono, infatti, bassi), con un'economia prevalentemente agricola e una distanza notevole dai principali punti di erogazione dei servizi pubblici (sono cioè classificati come aree interne). Tra questi due estremi, i Comuni che hanno partecipato solo ai bandi tradizionali assomigliano più ai primi (numero medio di progetti finanziati 2,4), mentre quelli che hanno partecipato solo ai bandi integrati sono più simili ai secondi (numero medio di progetti finanziati 1,5).

Se in generale, la dimensione ridotta del Comune riduce la possibilità di partecipare ai bandi, il progetto della Via Francigena dimostra come la presenza di una forte regia sovralocale, in questo caso regionale, riesca a coinvolgere anche gli enti minori nelle strategie di investimento territoriale. Limitando l'analisi ai Comuni con popolazione inferiore a 6mila abitanti (mediana regionale), infatti, si evidenzia come tutti quelli attraversati dalla Via Francigena riescano a partecipare, contro il 56% degli altri e, soprattutto, come la valorizzazione della Via Francigena agisca da volano anche per l'attivazione di altri progetti: in media, i Comuni francigeni hanno partecipato con 3,86 progetti, di cui solo 1,47 strettamente connessi al percorso della Via Francigena (Tabella 13).

*Tabella 13- Piccoli Comuni per partecipazione ai bandi e al progetto Via Francigena*

	Sulla Via Francigena	Fuori dalla Via Francigena
Totale Comuni con meno di 6mila abitanti	14	127
Nr. Comuni che hanno partecipato ad almeno un bando	14	71
Tasso di partecipazione (%)	100,0	55,9
Nr. medio di progetti per i Comuni che hanno partecipato	3,86	1,83
Di cui progetti legati alla Via Francigena	1,47	-

Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali e Istat

L'analisi descrittiva fin qui presentata viene approfondita tramite l'applicazione di un modello a due stadi (*hurdle model*) che consente di stimare, nel primo passaggio, le caratteristiche che incidono sulla probabilità di accedere ad almeno un finanziamento e, nel secondo passaggio, effettuato solo sui Comuni con almeno un progetto, le variabili che accrescono l'intensità di partecipazione ai bandi. In letteratura questo tipo di modello è spesso utilizzato per analizzare le scelte di investimento di famiglie e imprese, perché consente di riprodurre in modo più realistico il processo decisionale, fatto di due diversi stadi, la decisione di acquisire un certo strumento finanziario e quella relativa all'ammontare di risorse da investire. Esso consente, inoltre, di risolvere il problema dell'eccessiva presenza di valori uguali a zero (i Comuni che non investono) e di spiegare la scarsa numerosità relativa di valori vicini al minimo (in questo caso 1) con la presenza di costi fissi di apprendimento della procedura (Wooldridge, 2002). Nel caso dei progetti analizzati, infatti, il 69% dei Comuni toscani ha partecipato ad almeno un bando e, di questi, il 34% ha partecipato con un solo progetto, mentre il rimanente 66% con 2 o più progetti. Il metodo è inoltre stato applicato con successo in un'altra analisi a scala regionale (Duranti e Ravagli, 2015).

<sup>4</sup> La classificazione è fatta sulla base della guida della Toscana del TCI del 2000. I comuni sono stati classificati sulla base del patrimonio culturale da visitare. Sono stati considerati soltanto i comuni esplicitamente descritti e non quelli di cui si segnalavano solo alcune opere d'arte o monumenti o località. Si sono assegnati i valori da 0 a 5 a ciascun comune secondo il criterio di importanza con il quale erano descritti (0 per quelli non segnalati sulla guida, 1 per quelli con nessuna stella ma citati con carattere standard o in corsivo e accompagnati da informazioni sulla popolazione, 2 per quelli con nessuna stella ma citati in grassetto, 3 per quelli con nessuna stella, citati con grassetto blu e con un paragrafo dedicato, 4 quelli accompagnati da 1 stella, 5 quelli con 2 stelle).

Per la stima del modello sono state scelte le caratteristiche che erano emerse come più rilevanti in fase di analisi descrittiva e che sono elencate nella tabella 14.

*Tabella 14 – Variabili per la stima del modello*

Variabile	Fonte	Anno
<b>CARATTERISTICHE DEMOGRAFICHE E GEOGRAFICHE</b>		
Dimensione demografica	Istat	2011
Comune capoluogo	Istat	
Comune polo o area interna	Irpel	2014
Area geografica	Istat	
<b>CARATTERISTICHE CONNESSE ALL'ATTRATTIVITÀ TURISTICA</b>		
% case vuote	Istat	2011
Valore immobiliare (euro/mq)	OMI	2012
Presenze turistiche per abitante	RT	2014
Addetti al turismo per abitante	Istat	2011
Comune classificato "Città d'arte"	Istat	2011
Punti ottenuti nella guida TCI	Irpel	2000
Numero siti con vincolo architettonico	RT	2015
Presenza del marchio "bandiera arancione"	TCI	2015
<b>ALTRE CARATTERISTICHE DELLA BASE PRODUTTIVA</b>		
Addetti totali per abitante	Istat	2011
Giornate di lavoro agricole per abitante	Istat	2011
<b>CARATTERISTICHE DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE</b>		
Entrate totali per abitante	CCCB	2000-2006
Spesa in cultura e turismo per abitante	CCCB	2000-2006
Dipendenti comunali per abitante	RGS	2011
Quota % di dipendenti laureati	RGS	2011
Numero di anni di finanziamento EU nel ciclo 2000-2006	CCCB	2000-2006
<b>GOVERNANCE</b>		
Partecipazione a PIUSS	RT	2007-2013
Partecipazione al progetto "Via Francigena"	RT	2007-2013
Partecipazione sia a bandi tradizionali che integrati	RT	2007-2013

Più nel dettaglio, si tiene conto della dimensione demografica del Comune, del suo ruolo amministrativo (essere o non capoluogo) e della sua centralità o perifericità rispetto ai principali punti di erogazione dei servizi pubblici (classificazione in poli e aree interne) perché tali caratteristiche sono in genere associate a capacità amministrative molto differenziate: gli enti di minore dimensione scontano di solito una penuria di risorse umane e, in particolar modo di risorse umane qualificate e specializzate, che in letteratura sono viste come fattore cruciale per l'accesso ai fondi di investimento europei e nazionali (Lovri, 2013; Duranti e Ravagli, 2015). In più, vincoli crescenti alla dispersione dei fondi (basti pensare al criterio del ring-fencing introdotto ufficialmente nel ciclo di programmazione 2014-2020) si traducono in soglie finanziarie minime alla dimensione dei progetti che possono risultare fuori portata per i Comuni più piccoli, sia per la dimensione effettivamente contenuta degli interventi, sia per le difficoltà nel cofinanziamento di opere eccessivamente costose. Ci si attende, dunque, una relazione inversa tra dimensione del Comune e probabilità di partecipazione ai bandi. Se questa è la regola generale, tuttavia, ci sono alcune aree che presentano una partecipazione "anomala" rispetto alle caratteristiche demografiche e geografiche dei Comuni, che può essere spiegata con una particolare propensione turistica del territorio o con una precisa decisione strategica delle amministrazioni locali. Queste due caratteristiche vengono controllate con due specifici gruppi di variabili, quelle che misurano il grado di attrattività turistica, in particolare in relazione al turismo culturale che è più affine ai bandi qui considerati e quelle che misurano competenze, esperienza e scelte delle strutture amministrative locali. I segni attesi sono in tutti i casi positivi, in altre parole ci si attende che al crescere della dotazione di patrimonio culturale (punteggio ottenuto nella guida del Touring Club Italiano, numero di siti soggetti a vincolo architettonico, presenza del marchio "Bandiera Arancione" che attesta la qualità turistico-ambientale, ecc.) cresca l'interesse locale a investire nel motore di sviluppo turistico e, dunque, la probabilità di partecipare ai bandi. Più incerto, invece, è il segno atteso per le aree che hanno già valorizzato il loro potenziale turistico e che dunque presentano un rapporto addetti turistici/abitanti o presenze turistiche/abitanti molto elevato, poiché in alcuni casi si potrebbe trattare di aree sature non interessate a nuovi investimenti o aree più orientate a segmenti di turismo diversi da quello culturale. Le

variabili relative ad altre caratteristiche della base produttiva servono proprio a controllare il peso relativo del turismo sull'economia locale.

Lo stesso ragionamento vale per le caratteristiche della struttura amministrativa comunale: più essa appare ricca di risorse umane qualificate, maggiore è la probabilità di partecipazione ai bandi attesa; correlazioni positive sono attese anche in relazione alla propensione della spesa locale ai temi della cultura e del turismo, al totale di risorse complessivamente disponibili (entrate per abitante), come pure all'aver accumulato esperienza nella gestione di tali progetti nel ciclo di programmazione precedente.

Infine, le ultime variabili di interesse sono quelle relative alle diverse modalità di governance dei bandi, che possono favorire o meno la partecipazione. Nello specifico sono state prese in considerazione le tre innovazioni gestionali introdotte dalla Toscana: il modello dei PIUSS, il Progetto Francigena e i bandi integrati tra cultura, turismo e commercio. La prima iniziativa, chiaramente rivolta alle aree urbane (la soglia demografica minima per i comuni è stata fissata a 20mila abitanti), ha orientato le scelte dei potenziali beneficiari; la seconda ha favorito la partecipazione delle aree rurali e degli enti di minore dimensione, anche su temi diversi dalla Francigena, la terza infine è quella che sembra avere avuto un impatto diretto minore, perché limitata solo ad alcuni bandi e perché di fatto ha solo reso più esplicito un criterio di selezione (l'integrazione settoriale) già presente anche nei bandi tradizionali.

Le variabili proposte sono state inserite in modo progressivo prima nel modello logit e successivamente nel modello di regressione binomiale negativa al fine di selezionare quelle più adatte di volta in volta alla stima.

I risultati della versione finale dei due modelli sono quelli riportati nelle tabelle 15 e 17. In breve, le variabili che influenzano la scelta del Comune di partecipare ad almeno un bando sono le stesse che agiscono sull'intensità della partecipazione, in più sul secondo risultato diventano significative anche variabili aggiuntive.

*Tabella 15 – La probabilità di accesso ai finanziamenti*

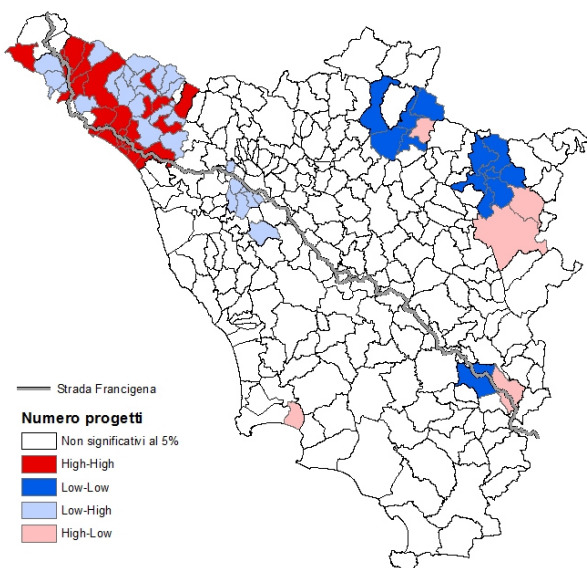
	Probabilità di partecipare ad almeno un bando (%)
INDIVIDUO DI RIFERIMENTO Comune con popolazione inferiore al 75° percentile (12.629), in aree diverse dalle Province di Massa e Lucca, con un punteggio della guida TCI pari a 0 o 1; con giornate di lavoro agricolo per abitante superiore alla mediana (5,43), che non ha partecipato al precedente ciclo di programmazione	73,8
	Effetti marginali (%)
Popolazione > 75° percentile (12.629)	16,9 (0,473)**
Nelle Province di Massa-Carrara e Lucca	21,3 (0,440)***
Punteggio della guida TCI >1	17,9 (0,306)**
Giornate di lavoro agricolo per abitante < mediana (5,43)	14,0 (0,307)**
Partecipazione con almeno 1 progetto al ciclo di programmazione 2006-2013	11,7 (0,319)**
Nr. osservazioni =208 Pseudo R2 = 14,7 Significatività: * p<10%, ** p<5%, ***p<1%	

Fonte: stime IRPET

Nel primo caso, la probabilità di partecipare o meno, prevalgono caratteristiche più legate a dimensione, collocazione geografica, prestigio del patrimonio culturale, orientamento della struttura produttiva e esperienza generale nella gestione dei procedimenti amministrativi. I segni sono quelli attesi: data una probabilità generale di partecipazione al 74%, l'essere collocato nelle Province di Massa-Carrara e Lucca accresce tale valore di 21,3 punti percentuali; l'aver un patrimonio di pregio e l'essere popolosi lo accresce rispettivamente di 17,9 e 16,9 punti percentuali e l'aver maturato precedenti esperienze di 11,7. Il numero di giornate di lavoro agricolo è l'unica variabile correlata negativamente alla partecipazione: quando tale

numero è sotto la mediana, la probabilità cresce di 14 punti percentuali. Se l'effetto di alcune variabili è largamente intuitivo (ad esempio, al crescere della ricchezza del patrimonio cresce la propensione a investire in cultura, turismo e commercio; al crescere dell'esperienza cresce l'accesso ai bandi, ecc.), merita una breve riflessione il dato geografico: la maggiore propensione all'investimento in cultura e turismo delle aree comprese nelle province Massa-Carrara e Lucca si spiega con la convergenza in queste aree di investimenti legati ai PIUSS (Carrara, Massa, Lucca e Viareggio) e alla Via Francigena, con le esperienze maturate nel precedente ciclo di programmazione, oltre che con un'opzione di policy fortemente centrata sul tema della valorizzazione turistica del patrimonio culturale e ambientale. A un'analisi della correlazione spaziale l'area emerge, infatti, come cluster di Comuni con un numero elevato di progetti presentati (Carta 16).

*Carta 16 - Correlazione spaziale del numero di progetti per Comune*



Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali

*Tabella 17 – L'intensità di partecipazione ai finanziamenti*

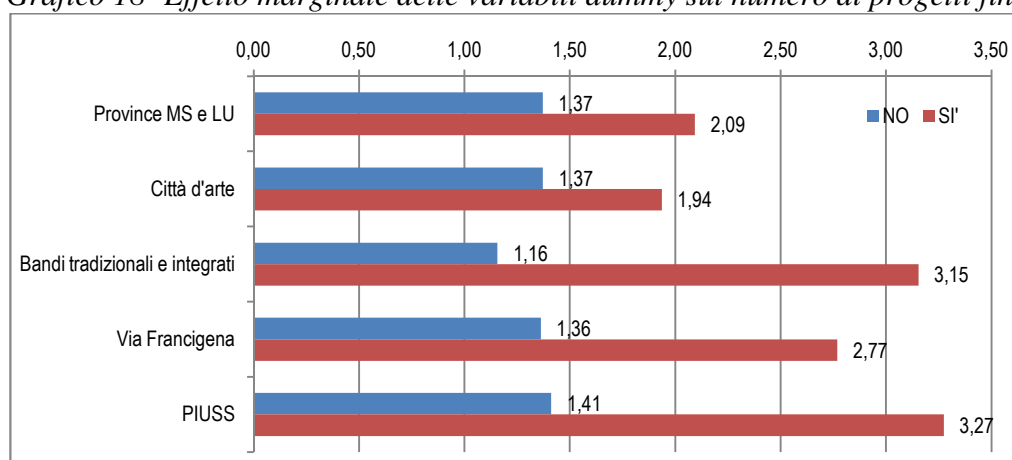
VARIABILE DIPENDENTE: nr. di progetti finanziati	
VARIABILI ESPLICATIVE	Coefficiente
Nelle Province di Massa-Carrara e Lucca	0,423 (0,127)***
Città d'arte	0,344 (0,115)***
Punteggio guida TCI	0,099 (0,037)**
Dipendenti comunali per abitante	34,739 (16,429)**
Quota % di dipendenti laureati	2,076 (0,700)***
Numero di anni di finanziamento EU nel ciclo 2000-2006	0,044 (0,023)*
Partecipazione sia a bandi tradizionali che integrati	1,003 (0,103)***
Partecipazione al progetto "Via Francigena"	0,709 (0,127)***
Partecipazione a PIUSS	0,841 (0,159)***
Costante	-1,022 (0,236)***
Nr. osservazioni = 280	
Pseudo R2 = 22,4	
Significatività: * p<10%, ** p<5%, ***p<1%	

Fonte: stime IRPET

Passando a spiegare l'intensità di partecipazione dei Comuni ai bandi, in termini di numero di progetti finanziati, diventano significative e con un impatto positivo alcune caratteristiche della struttura amministrativa che colgono dimensione e qualità delle competenze presenti e, soprattutto, alcune caratteristiche di governance degli interventi: la partecipazione ad una linea di interventi di riqualificazione delle aree urbane prevista dalla programmazione regionale (PIUSS) o a un progetto di valorizzazione turistica anch'esso di respiro regionale (Francigena) tende a far crescere il numero dei progetti finanziati. Più articolato, invece, l'effetto connesso alla tipologia di bando, poiché è il fatto di partecipare a entrambe le tipologie, tradizionale e integrata, che fa crescere l'intensità di partecipazione (Tabella 17).

In termini differenziali, se appartenere ai territori che più hanno investito in cultura e turismo o essere città d'arte accresce del 50% il numero dei progetti approvati, la partecipazione ai PIUSS e alla Via Francigena più che raddoppia tale numero, mentre rispondere a più tipologie di bandi quasi lo triplica (Grafico 18).

*Grafico 18- Effetto marginale delle variabili dummy sul numero di progetti finanziati*



Fonte: stime IRPET

L'introduzione di strumenti di *governance* innovativi ha dunque avuto un impatto rilevante sulla capacità dei comuni di assorbire le risorse per gli investimenti strutturali, soprattutto quando sono stati introdotti meccanismi in grado di catalizzare intorno ad un tema forte (rigenerazione urbana o attivazione di target turistici nuovi) e sovralocale molti interventi locali, talvolta anche di dimensione finanziaria contenuta.

#### 4. Una prima stima dell'impatto degli investimenti

L'aspetto più delicato nelle analisi degli investimenti, ma anche più interessante, è ovviamente quello relativo alla misurazione degli impatti ottenuti: la domanda cui si vorrebbe rispondere in modo chiaro è appunto quella se e quanto i progetti finanziati hanno effettivamente contribuito ad accrescere l'attrattività turistica delle aree interessate e se gli effetti attesi in termini di attivazione di opportunità di lavoro e di reddito sono stati effettivamente raggiunti. Sulle metodologie disponibili e sui limiti di ciascuna esiste ormai un'ampia letteratura (cfr. UVAL, 2011), e le scelte analitiche vengono adattate alle caratteristiche del singolo caso. Per gli investimenti in infrastrutture di valenza culturale, turistica e commerciale, che costituiscono l'oggetto del presente studio, si evidenziano in particolare le criticità che vengono illustrate di seguito.

Un primo problema riguarda il fatto che si tratta di interventi molto recenti, di cui solo alcuni sono effettivamente terminati e, anche nel caso dei lavori conclusi, la loro chiusura è comunque troppo vicina per poter aver già prodotto effetti visibili. Gli investimenti sul patrimonio architettonico e culturale hanno,



infatti, di solito un orizzonte temporale abbastanza esteso, ovvero producono risultati misurabili solo a distanza di alcuni anni dall'avvio degli interventi.

Un secondo problema riguarda l'eterogeneità degli investimenti, si tratta, infatti, di progetti che, pur appartenendo tutti al campo delle infrastrutture pubbliche di interesse culturale e turistico-commerciale, sono in realtà molto vari: si passa dal recupero degli arredi urbani, alla riqualificazione delle aree mercatali, dal recupero di edifici di interesse storico-artistico (chiese, musei, palazzi signorili), alla digitalizzazione degli archivi, dall'adeguamento degli impianti sciistici e dei porti turistici per arrivare al potenziamento delle biblioteche comunali e alla realizzazione di strutture turistiche ricettive. La variabilità descritta rende poco chiari i nessi causali da ricercare: se per alcuni tipi di intervento è evidente il legame con le presenze turistiche o con gli addetti al comparto delle attività connesse al turismo, basti pensare ad esempio alla realizzazione di strutture ricettive o al potenziamento degli impianti sciistici, per altri non lo è affatto, come per gli interventi di riqualificazione degli arredi urbani, la realizzazione di parcheggi o il potenziamento delle biblioteche, che possono ragionevolmente influire sulla qualità della vita dei residenti, ma non necessariamente impattano sull'attrattività turistica. Anche la dimensione finanziaria degli interventi, con progetti che stanno sotto la soglia dei 250mila euro e altri che superano abbondantemente il milione non facilita la comparazione degli effetti.

Infine, ci possiamo attendere un effetto distorsivo legato alle diverse caratteristiche dei territori interessati dagli investimenti, alcuni concentrati in area urbana, altri destinati a luoghi a sviluppo turistico maturo, altri ancora orientati alle aree rurali con potenzialità di sviluppo turistico ancora poco valorizzate. L'eterogeneità descritta rende particolarmente difficile l'applicazione del metodo controfattuale, basato sul confronto, appunto, tra soggetti/aree che hanno ricevuto o non ricevuto trattamenti paragonabili, sia in termini di tipologia che di intensità dell'intervento.

Tenendo conto delle caratteristiche citate, si propongono due tipi di stima degli impatti economici: una stima degli effetti di breve periodo su PIL e occupazione regionale tramite il modello input-output multiregionale di IRPET e un'analisi di regressione, che mette in relazione la dinamica delle presenze turistiche 2009-2014 con l'ammontare della spesa sostenuta per investimenti. Per entrambe le stime si fa riferimento ai progetti che risultano conclusi secondo le informazioni riportate nell'archivio. Nel caso dell'impatto di breve periodo il riferimento è ai progetti conclusi entro il 2014 (357 progetti, 59% del totale), mentre nel caso dell'impatto sulle presenze turistiche, si prende a riferimento il sottogruppo dei progetti conclusi entro il 2012 (212 casi, pari la 35% del totale), prevedendo dunque un *lag* temporale di almeno 2 anni.

*Tabella 19 – Attivazione di reddito e occupazione connessa ai lavori conclusi al 2014*

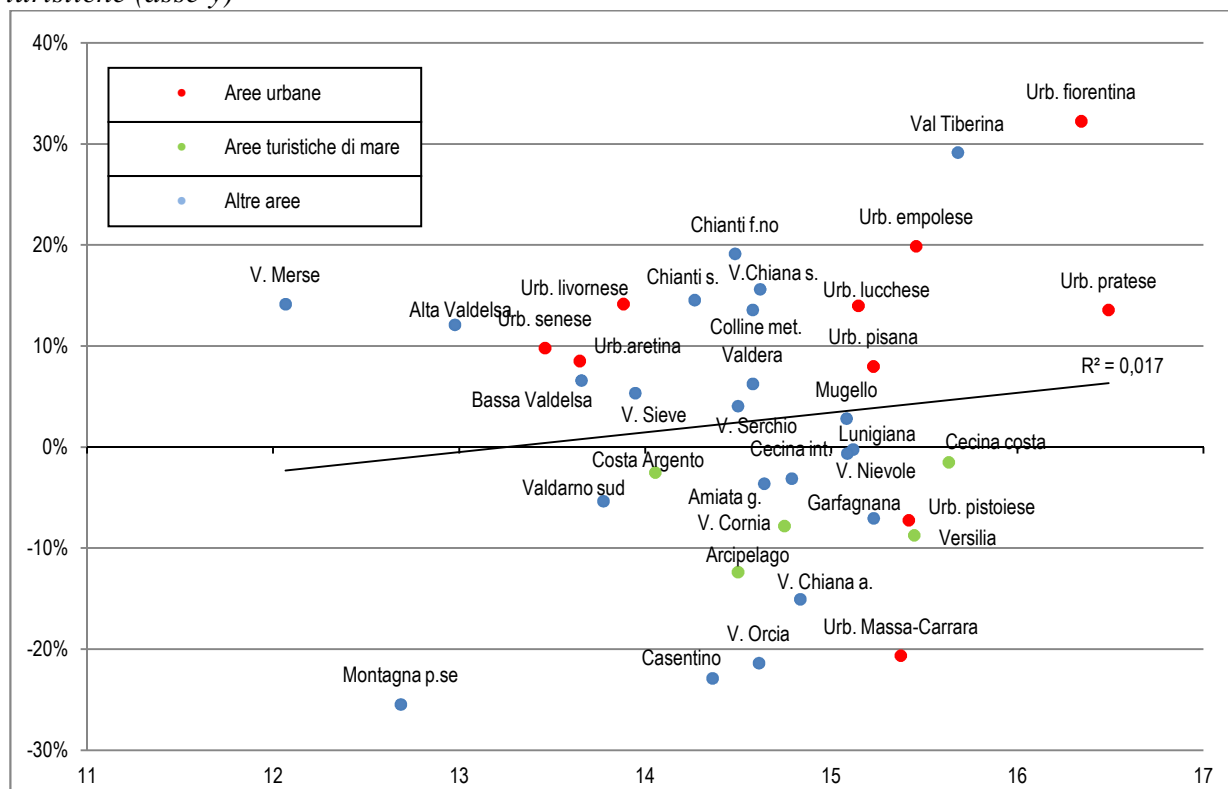
	INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE CULTURALI, TURISTICHE E COMMERCIALI	INVESTIMENTI MEDI DEL SISTEMA ECONOMICO
<b>PIL (milioni di euro)</b>	<b>192,70</b>	<b>170,48</b>
Importazioni nazionali	162,04	164,07
Importazioni estere	63,19	75,00
<b>TOTALE RISORSE</b>	<b>417,94</b>	<b>409,55</b>
Consumi indotti	73,39	65,00
Consumi interni	0,00	0,00
Consumi pubblici	0,00	0,00
<b>Investimenti*</b>	<b>344,55</b>	<b>344,55</b>
Variazione scorte	0,00	0,00
Esportazioni italiane	0,00	0,00
Esportazioni estere	0,00	0,00
<b>TOTALE IMPIEGHI</b>	<b>417,94</b>	<b>409,55</b>
<b>Unità di Lavoro (migliaia)</b>	<b>3,56</b>	<b>2,95</b>
Quota % sul PIL regionale annuale	0,03	0,02
Moltiplicatore del PIL	0,56	0,49
ULA attivate per milione di investimento	10,34	8,56

*\*Il valore degli investimenti è il totale di 360 milioni al netto dei 16 milioni di imposte*

*Fonte: stime IRPET*

Il modello input-output ci consente di misurare il potere di attivazione economica connesso al finanziamento di lavori pubblici. L'oggetto degli interventi è particolarmente interessante, poiché trattandosi di investimenti di natura infrastrutturale, ci si attende un forte coinvolgimento del comparto delle costruzioni e dunque con impatto economico e occupazionale prevalentemente locale. Il modello conferma le attese: i 360 milioni di euro investiti in progetti conclusi entro il 2014 (pari al 55% dei complessivi 660 milioni programmati) hanno attivato complessivamente 193 milioni di PIL (pari allo 0,03% sul PIL regionale annuale) e 3.560 unità di lavoro. Rispetto alla composizione media degli investimenti, quelli in infrastrutture risultano avere un impatto maggiore proprio per il maggior peso del settore delle costruzioni, che assorbe il 61% della spesa contro il 44% nel caso degli investimenti medi dell'intero sistema economico. Di conseguenza, gli investimenti nel patrimonio culturale hanno un moltiplicatore del PIL più alto (0,56 contro 0,49) e una ricaduta occupazionale maggiore, riescono ad attivare 10,3 ULA contro 8,6 per milione di euro di investimento (Tabella 19).

**Grafico 20 - Correlazione tra investimenti in milioni (asse x) e variazione % delle presenze turistiche (asse y)**



Fonte: Regione Toscana, archivio IGRUE e archivi regionali settoriali

L'aspetto più interessante attiene tuttavia all'impatto di medio periodo, cioè alla capacità di accrescere l'attrattività turistica dei territori. Per la stima di tale impatto sono state testate inizialmente due procedure tipiche dell'approccio controfattuale, nello specifico una regressione con dati *panel* e il metodo del *propensity-score matching*; in entrambi i casi, però, i risultati non sono stati soddisfacenti<sup>5</sup>. Si è pertanto scelto di limitare l'analisi ai soli territori che hanno fatto investimenti conclusi entro il 2012 (123 Comuni),

<sup>5</sup> Nella regressione con dati *panel* sono state testate alternativamente come variabile dipendente sia la variazione delle presenze turistiche 2009-2014, sia il saldo nello stesso periodo delle posizioni lavorative turistiche, mentre sono state inserite quali variabili esplicative i finanziamenti annuali effettuati a scala comunale nel periodo 2007-2012 (per i soli interventi conclusi al 2012) e numerose variabili di controllo sulle caratteristiche territoriali (dimensione demografica, centralità, posizione geografica, struttura economica, tipologia turistica, ricchezza). Variabili sostanzialmente simili sono state usate per il *propensity-score matching*. Entrambe le tecniche non riescono a spiegare in modo soddisfacente la variabilità dei dati, né danno i segni attesi per le variabili esplicative.

mettendo in relazione la dinamica delle presenze turistiche con l'entità delle risorse investite. Da un'analisi descrittiva per territori aggregati, infatti, emerge una debole relazione positiva tra i due fenomeni e si evidenziano alcuni cluster (Grafico 20).

In primo luogo emerge il comportamento “anomalo” delle aree turistiche di mare che, a fronte di investimenti territoriali consistenti hanno comunque fatto registrare variazioni negative delle presenze turistiche. Tale comportamento è da imputare a una dinamica fortemente penalizzante del comparto turistico di appartenenza, che gli investimenti non sono riusciti a compensare. Sono queste le aree a turismo maturo, spesso vulnerabili alla concorrenza di prezzo dei competitor di più recente sviluppo.

Anche il *cluster* delle aree urbane presenta regolarità di comportamento: in generale in questi territori a elevati livelli di investimento corrisponde una vivace dinamica positiva delle presenze turistiche, vi sono tuttavia alcune eccezioni. In particolare, associano alti livelli di spesa e contrazione delle presenze turistiche l'area di Massa e Carrara e quella di Pistoia, per motivi però prevalentemente legati alla struttura produttiva locale, piuttosto che alle decisioni di investimento (Massa e Carrara sono aree del turismo balneare maturo, mentre l'area urbana pistoiese è complessivamente poco turistica).

Sulla scorta delle regolarità evidenziate dall'analisi descrittiva, è stata dunque realizzata un'analisi di regressione che spiega la dinamica 2009-2014 delle presenze turistiche con l'ammontare degli investimenti afferenti a progetti conclusi entro il 2012 e alcune caratteristiche territoriali e di governance degli interventi<sup>6</sup>. Le variabili che sono risultate significative, per un gruppo di comuni depurato da alcuni *outlier* (17 casi), sono riportate nella tabella 28.

*Tabella 28 – Impatto dei lavori conclusi al 2012 sulla dinamica delle presenze turistiche*

VARIABILE DIPENDENTE: variazione delle presenze turistiche comunali 2009-2014	
VARIABILI ESPLICATIVE	Coefficiente
Investimenti in opere concluse entro il 2012 (euro)	0,117 (0,023)***
Aree turistiche di mare	-0,133 (0,054)**
Progetto Via Francigena	0,088 (0,048)*
Costante	-1,5450 (0,312)***
Nr. osservazioni = 106 R2 corretto = 20,8 Significatività: * p<10%, ** p<5%, ***p<1%	

Fonte: stime IRPET

Il modello evidenzia come la variazione delle presenze turistiche sia in generale positivamente correlata all'ammontare degli investimenti portati a termine entro il 2012. In termini medi, sul totale dei 106 Comuni presi in considerazione, un investimento di 100mila euro in infrastrutture culturali, turistiche e commerciali attiva 1.017 presenze turistiche addizionali. Inoltre, poiché l'intercetta è negativa, il modello evidenzia che la scelta di non investire nel patrimonio si traduce in un suo deperimento progressivo che provoca una riduzione delle presenze turistiche, un risultato questo che appare ragionevole.

I risultati sono interessanti anche per quanto riguarda l'uso delle due *dummy*, relativa la prima alle caratteristiche territoriali e la seconda alle modalità di governance.

Il modello conferma che alcune caratteristiche di contesto che possono agire negativamente sull'impatto degli investimenti, in particolare essere un'area specializzata nel turismo balneare riduce il loro effetto espansivo a causa di una dinamica molto negativa del comparto. Il risultato più interessante è però quello che

<sup>6</sup> Come variabile dipendente è stata testata anche la dinamica delle posizioni lavorative attivate nel periodo 2009-2014 nei settori turistici, ma non si sono ottenuti risultati soddisfacenti. Non è invece stato possibile testare la variazione degli addetti ai medesimi settori, perché i dati Istat si fermano al 2012. Il fatto che il periodo temporale di riferimento coincida anche con quello di maggiore intensità della crisi economica di sistema non aiuta probabilmente a evidenziare l'effetto netto degli investimenti effettuati.

riguarda l'effetto delle modalità di *governance*: realizzare investimenti all'interno di alcuni grandi progetti strategici, come è il caso del progetto Francigena, accresce l'impatto in termini di attrattività turistica. Le innovazioni di metodo trovano quindi un'importante conferma nei risultati fin qui analizzabili.

## 5. Conclusioni

Sono molte le aspettative poste nella capacità degli investimenti nel patrimonio culturale di avere ricadute importanti in termini di attivazione di occupazione e reddito, soprattutto per territori come la Toscana (e più in generale l'Italia), che uniscono una dotazione di richiamo internazionale a livelli di valorizzazione ancora contenuti.

Gli investimenti nelle infrastrutture per la cultura, il turismo e il commercio programmati nel periodo 2007-2013 e in gran parte portati a termine (il 59% dei progetti risulta concluso a fine 2014) costituiscono, dunque, un'ottima occasione per testare tale relazione. Si tratta complessivamente di 609 progetti di natura infrastrutturale, finanziati con fondi FAS (ora FCS), FESR e di competenza regionale, per interventi che spaziano dalla rigenerazione urbana al potenziamento dei centri commerciali naturali, dal recupero architettonico al potenziamento dell'accoglienza turistica e alla valorizzazione di percorsi naturalistici. In termini finanziari, si tratta complessivamente di 660 milioni di euro di investimenti territoriali, di cui circa la metà finanziati con fondi sovralocali.

I dati contenuti nell'archivio consentono, inoltre, di valutare l'efficacia di alcune innovazioni di *governance* introdotte in maniera sperimentale dalla Regione Toscana. Le novità più interessanti sono tre:

- lo strumento dei PIUSS (Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile), introdotto per favorire l'integrazione a sistema dei progetti in ambito urbano, volti a favorire il recupero edilizio, la diffusione dell'innovazione, il rilancio economico e la coesione sociale;
- il progetto di valorizzazione della Via Francigena, altro grande tema ordinatore di molti piccoli interventi locali, volto a sviluppare nuovi target turistici e a favorire lo sviluppo di aree marginali dotate di patrimonio architettonico e naturalistico di pregio;
- la previsione di bandi integrati tra i settori della cultura, del turismo e commercio al fine di favorire la selezione di progetti di investimento che sfruttino a pieno la sinergia tra i diversi ambiti.

All'analisi dei bandi sono poi emerse alcune buone regole di programmazione che hanno trovato un'applicazione trasversale: per fare solo qualche esempio, l'introduzione di criteri territoriali e dimensionali con cui selezionare i soggetti eligibili per le diverse misure (i PIUSS sono riservati ai Comuni con oltre 20mila abitanti, in alcuni casi si prevedono premialità per i Comuni montani, ecc.), la fissazione di dimensioni finanziarie minime e massime degli interventi ammissibili, la previsione di premialità per i progetti a maggiore impatto sull'occupazione locale o a maggior contenuto di innovazione o con un più alto livello di sostenibilità finanziaria, ecc.

L'analisi ha confermato l'impatto positivo degli strumenti introdotti, in particolar modo dei PIUSS e del Progetto Francigena. L'adesione a uno dei due strumenti accresce la probabilità degli enti locali di accedere ai fondi, aumenta l'intensità di partecipazione e anche il ritorno degli investimenti in termini di presenze turistiche addizionali (quest'ultima relazione è risultata significativa solo per il progetto Francigena). Non è invece emerso l'effetto differenziale legato all'introduzione dei bandi integrati, anzi livelli più alti di assorbimento dei fondi sono piuttosto associati alla partecipazione a tutte le tipologie di bando. Tale risultato si spiega sostanzialmente con due considerazioni, i bandi integrati sono stati utilizzati solo per due anni nell'intero ciclo di programmazione e risultano quindi eccessivamente sporadici, inoltre, essi esplicitano in modo formale un'integrazione settoriale che di fatto era già prevista anche dai bandi tradizionali in fase di selezione e valutazione dei progetti finanziabili.

Al di là dell'effetto additivo connesso ai nuovi strumenti di *governance*, l'analisi conferma alcune evidenze molto note in letteratura (Tatar, 2010 e Lorvi, 2013) e utilizzate anche per la revisione delle

modalità di utilizzo dei fondi comunitari (Barca, 2012): gli enti locali di dimensione maggiore, dove la dimensione è proxy di competenze amministrative più qualificate e di maggiori capacità di cofinanziamento, riescono ad assicurarsi quote maggiori di finanziamenti, che di solito si traducono in impatti economici locali di maggior entità. Lo svantaggio degli enti minori è parzialmente compensato dall'adesione a strategie forti, a guida sovralocale.

I risultati messi in luce dall'analisi appaiono particolarmente interessanti perché danno indicazioni concrete alle strategie di programmazione e perché risultano coerenti con i principi più nuovi introdotti nel ciclo di investimenti 2014-2020, che possono essere sintetizzati nei criteri della concentrazione settoriale e territoriale degli investimenti (criterio del *ring fencing*, strategia urbana e strategia per le aree interne) e dell'adeguatezza istituzionale (strategia place-based e associazionismo per gli enti minori). In tempi di scarsità di risorse, evidenze empiriche che dimostrano come alcuni criteri di programmazione possano accrescere l'efficacia degli investimenti costituiscono certamente un risultato importante.

Più in generale, l'analisi svolta conferma le aspettative riposte nella valorizzazione del patrimonio culturale quale volano di sviluppo economico e occupazionale sono fondate. Nel breve termine, la spesa pubblica per il recupero e la manutenzione delle infrastrutture culturali ha impatti economici maggiori rispetto agli investimenti medi dell'intero sistema economico, per il peso che il settore delle costruzioni ha all'interno di questo tipo di operazioni: il moltiplicatore del PIL è pari a 0,56 contro 0,49 e le unità di lavoro a tempo pieno attivate sono 10,3 contro 8,6 per milione di euro investito. Nel medio periodo, invece, gli investimenti impattano positivamente sull'attrattività turistica: un investimento di 100mila euro in infrastrutture culturali, turistiche e commerciali attiva 1.017 presenze turistiche aggiuntive. Di contro, la scelta di non investire nel patrimonio si rivela costosa, essa si traduce in un deperimento progressivo che provoca una riduzione dell'attrattività turistica. La tutela patrimonio culturale, quindi, non è importante solo a fini conservativi, ma anche perché in grado di impattare in modo positivo su occupazione e reddito, soprattutto se all'interno di un progetto sovralocale e di elevata visibilità.

## 6. Bibliografia

- BARCA F. (2012), Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020, <http://www.dps.tesoro.it>
- COMMISSIONE EUROPEA (2007), Comunicazione su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione, <http://eur-lex.europa.eu>
- COMMISSIONE EUROPEA (2010), Libro Verde. Le industrie culturali e creative un potenziale da sfruttare, <http://eur-lex.europa.eu>
- CONTI E., IOMMI S., PICCINI L., ROSIGNOLI S. (2014), Il progetto Francigena. L'impatto potenziale sull'economia toscana, IRPET, Firenze
- DPS (2011), Rapporto annuale 2010 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, <http://www.dps.tesoro.it>
- KEA (2006), The Economy of Culture in Europe, Document prepared for the European Commission, Bruxelles
- KEA (2012), The Use of Structural Funds for cultural Projects, Document prepared for the European Parliament, Bruxelles

- LORVI K. (2013), Unpacking Administrative Capacity for the Management of EU Structural Funds in Small and Large Municipalities: The Estonian Case, in *Halduskultuur – Administrative Culture* 14 (1), 98-124.
- OECD (2005), *Culture and Local Development*, <http://www.oecd.org>
- TATAR M. (2010), Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds, in *Halduskultuur – Administrative Culture* 11(2), 202-236.
- THE EUROPEAN CLUSTER OBSERVATORY (2011) *Priority Sector Report: Creative and Cultural Industries*, Document prepared for the European Commission, Bruxelles
- UVAL (2011), *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Collana Materiali UVAL n. 22, <http://www.dps.gov.it>
- UVAL (2014), *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali. I flussi finanziari pubblici nel settore cultura e servizi ricreativi*. Atti del convegno di presentazione, Collana Materiali UVAL n.3, <http://www.dps.gov.it>
- WOOLDRIDGE J. M. (2002), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, The MIT Press