

La valutazione sull'impatto delle politiche culturali ed ambientali in ottica di incremento e destagionalizzazione dei flussi turistici e qualificazione dell'offerta di turismo culturale e naturalistico del territorio.



Fase 1: Analisi dell'efficienza dei processi attuativi delle misure di supporto volte alla valorizzazione dei beni culturali e naturali e alle politiche di promozione turistica, anche in relazione alla pianificazione di settore.



Il presente **Rapporto di Valutazione** è stato realizzato e curato dal Gruppo di Lavoro (GDL) per *“La valutazione sull’impatto delle politiche culturali ed ambientali in ottica di incremento e destagionalizzazione dei flussi turistici e qualificazione dell’offerta di turismo culturale e naturalistico del territorio”* del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della regione Siciliana (NVVIP) nell’ambito delle attività afferenti al Piano delle Valutazioni unitario della Regione Siciliana 2014-2020.

Gruppo di Lavoro: Pietro Barbera, Marianna Di Carlo, Rosario Milazzo, Ornella Pucci, Domenico Spampinato

Il Rapporto è aggiornato ai dati finanziari di monitoraggio e alle informazioni disponibili alla data del **10 ottobre 2020**.

INDICE

Lista degli acronimi	5
Executive summary	7
Premessa	13
1. Obiettivi della valutazione e approccio metodologico utilizzato	14
1.1 Inquadramento della valutazione e strutturazione dell'analisi	14
2. Ricostruzione del contesto di riferimento della valutazione	17
3. Il contesto programmatico di riferimento	29
3.1 Ricognizione delle risorse investite sulle policy natura, cultura e turismo in ambito nazionale e regionale	36
4. Analisi dell'efficienza dei processi attuativi e dell'inquadramento nella pianificazione di settore	38
4.1 L'Obiettivo Specifico 6.6	38
4.1.1 L'Azione 6.6.1	38
4.1.1.1 <i>La procedura pratt 762 "Interventi per la tutela e la valorizzazione di aree di attrazione naturale di rilevanza strategica"</i>	39
4.1.1.2 <i>La procedura pratt 763: "Regione Siciliana - enti gestori delle riserve e dei parchi naturali, associazioni ambientaliste, enti Locali"</i>	41
4.1.2 L'Azione 6.6.2	42
4.1.3 Sintesi della valutazione O.S. 6.6	44
4.2 L'Obiettivo Specifico 6.7	45
4.2.1 L'Azione 6.7.1	46
4.2.1.1 <i>La Procedura pratt 14646 "Operazioni coerenti con le finalità dell'azione 6.7.1 (Progetti Retrospektivi a regia)"</i>	47
4.2.1.2 <i>La Procedura pratt 14889 "Operazioni coerenti con le finalità dell'azione 6.7.1 (Progetti Retrospektivi a Titolarità)"</i>	48
4.2.1.3 <i>La Procedura pratt 722 "Interventi di tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale nelle aree di rilevanza strategica (Titolarità)"</i>	49
4.2.1.4 <i>La procedura pratt 688 "Interventi tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale nelle aree di rilevanza strategica (Regia)"</i>	52
4.2.1.5 <i>La procedura pratt 22632: "Investimenti per il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità dei luoghi della cultura"</i>	53
4.2.2 L'Azione 6.7.2	54

4.2.2.1 La procedura pratt 14767: "Operazioni coerenti con le finalità dell'azione 6.7.2. (Progetti Retrospektivi a Regia)"	55
4.2.2.2 La procedura pratt 721 "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale attraverso la creazione di servizi innovazione e tecnologie avanzate (Regia)	56
4.2.2.3 La procedura pratt 723 "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale attraverso la creazione di servizi innovazione e tecnologie avanzate (titolarità)"	57
4.2.2.4 La procedura pratt 22633 "Azioni per il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità nei luoghi della cultura"	59
4.2.2.5 Sintesi della valutazione O.S. 6.7	60
4.3 L'Obiettivo specifico 6.8 e l'azione 6.8.3	62
4.3.1 Sintesi della valutazione O.S. 6.8	68
5 Analisi della complementarità con altri obiettivi di policy del programma	70
6 Sintesi delle principali evidenze valutative e raccomandazioni	74
Allegato 1 – traccia intervista	79

LISTA DEGLI ACRONIMI

AdG	Autorità di Gestione
AdP	Accordo di Partenariato
ARIT	Agenzia Regionale per l'Innovazione Tecnologica
AT	Assistenza Tecnica
BBCC	Beni Culturali
CdR	Centri di Responsabilità
Covid 19	COronaVirus Disease 19
D.Lgs	Decreto Legislativo
DDG	Decreto Dirigente Generale
DGR	Delibera di Giunta Regionale
DMO	Destination Management Organization
DRBB.CC.	Dipartimento Regionale dei Beni Culturali
CAI	Centro Alpino italiano
CE	Commissione Europea
CEA	Centro di Educazione Ambientale
CETS	Carta Europea del Turismo Sostenibile
DRP	Dipartimento Regionale della Programmazione
EE.LL.	Enti Locali
ENIT	Ente Nazionale Italiano per il Turismo
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
GA	Grandi Attrattori
GIS	Geographic Information System
ICT	Information and Communications Technology
MiBACT	Ministero per i Beni e le Attività Culturali
NVVIP	Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Siciliana
OS	Obiettivo Specifico
OT	Obiettivo Tematico
P.A.	Pubblica Amministrazione
PI	Priorità di Investimento
PdV	Piano delle Valutazioni della politica di coesione 2014-2020 (PdV 2014-2020)
PO	Programma Operativo
POAT	Progetto Operativo di Assistenza Tecnica

PON	Programma Operativo Nazionale
PMI	Piccole e Medie Imprese: qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, indipendentemente dalla sua forma giuridica (Reg. n. 651/2014, allegato I)
PRATT	Procedura di Attivazione
RA	Risultato Atteso
RES	Rete Ecologica Siciliana
S3	Strategia regionale per la Specializzazione Intelligente
SIL	Sistema Informativo Locale
SU	Siti Unesco
R&S	Ricerca e Sviluppo
UCO	Ufficio Competente per le Operazioni
UMC	Unità di Monitoraggio e Controllo
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura
WEB	World Wide Web

EXECUTIVE SUMMARY

Questa valutazione persegue essenzialmente l'obiettivo strategico di verificare la coerenza programmatica degli interventi effettivamente avviati nell'ambito della Priorità d'Investimento 6c *Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale* del PO FESR 2014-2020, l'efficienza dei processi attuativi delle Azioni e le modalità con le quali il suddetto programma recepisce nella sua attuazione gli orientamenti delle pianificazioni di settore vigenti.

Il quadro strategico - programmatico del PO FESR Sicilia 2014-2020 ha puntato sulla valorizzazione integrata delle risorse naturali, culturali e turistiche, come *driver* della crescita regionale, in piena aderenza all'approccio delineato nell'Accordo di Partenariato. La strategia si fonda sull'assunto che il rafforzamento degli *asset* naturali e culturali, in una condizione di disponibilità privilegiate di risorse, rappresenti un fattore di vantaggio per definire e dare concretezza alle strategie di offerta turistica e per rafforzare il posizionamento competitivo delle destinazioni, anche alla luce dei nuovi paradigmi sui comportamenti turistici e sulle motivazioni di viaggio rispetto ai quali l'identità dei luoghi assume rilevanza sempre crescente.

Gli investimenti declinati nella logica della integrazione delle politiche di valorizzazione sono stati inquadrati all'interno della Priorità d'Investimento 6.c, con una triplice ma convergente articolazione:

- tutela e valorizzazione delle risorse naturali che comprende la promozione della biodiversità e la protezione del patrimonio naturale, principalmente nei parchi naturali e nei Siti Natura 2000 (**Policy Natura**);
- tutela e valorizzazione delle risorse culturali che riguarda la protezione e conservazione del patrimonio culturale, lo sviluppo di infrastrutture culturali o aiuti per il miglioramento dei servizi culturali e delle imprese dell'industria culturale e creativa (**Policy Cultura**);
- supporto alla filiera turistica in senso stretto e rafforzamento delle destinazioni turistiche con la promozione dei servizi per la ricettività, l'ospitalità, l'accoglienza, il marketing e il sostegno alle imprese operanti in tali ambiti. (**Policy Turismo**).

A partire da questa premessa, l'approfondimento ha adottato quali macro – criteri valutativi:

- *la coerenza e l'integrazione* degli investimenti e degli interventi selezionati. In particolare, sono state valutate la coerenza e la rispondenza degli interventi programmati ed attuati nell'ambito del PO FESR 2014-2020 con i quadri strategici di settore che orientano le politiche regionali in campo turistico, culturale e naturalistico e il grado di integrazione fra gli interventi rispetto agli obiettivi di policy e nel rispetto della priorità d'investimento del Programma;
- *l'efficienza* dei processi attuativi ed in particolare la congruità dei tempi connessi all'espletamento dell'intero iter procedurale di attuazione degli interventi previsti (tempistica di pubblicazione dei bandi, di selezione dei progetti, di decretazione dei finanziamenti concessi ecc.);
- *la complementarità* degli interventi con altri Obiettivi Tematici del PO FESR 2014 – 2020, con gli obiettivi di policy perseguiti dall'Asse 3 per le imprese dei settori culturali e turistici e dall'Asse 2, che attraverso azioni di *e-culture* e di *e-tourism* prevede soluzioni tecnologiche per la digitalizzazione e innovazione dei processi interni della P.A.

Le domande valutative correlate ai criteri di coerenza sono state affrontate attingendo preliminarmente a fonti documentali pubbliche, procedendo successivamente alle indagini di campo ad hoc, mirate specificamente a comprendere il punto di vista di più soggetti, a diverso titolo coinvolti nelle modalità di attuazione sia "a titolarità" che "a regia".

La domanda correlata ai criteri di efficienza è stata invece affrontata essenzialmente attraverso analisi dei dati rilasciati dal Sistema di monitoraggio – compresi i repertori documentali – e di atti/documenti ufficiali o resi comunque disponibili dai Servizi amministrativi competenti. L'analisi, condotta a livello di Azione del PO FESR e delle loro procedure di attivazione (PRATT nel Sistema di monitoraggio Caronte) si è focalizzata su aspetti e modalità specifiche dell'attuazione in funzione delle considerazioni valutative attese.

L'analisi dei contenuti, delle modalità e dei tempi degli step procedurali ha reso possibile l'individuazione di *colli di bottiglia* determinati da duplicazioni di procedure, sovrapposizioni di competenze, ridondanze di attività e altre possibili cause di rallentamento. Prima di essere assunto come evidenza acquisita, ciascun dato rilevato è stato sottoposto al raffronto incrociato tra l'informazione estratta dal sistema di monitoraggio, l'analisi desk di atti e provvedimenti amministrativi e le risultanze delle interviste con i responsabili dell'attuazione, non solo al fine di ridurre i margini di soggettività delle valutazioni ma, soprattutto, per ricondurre correttamente le cause di ritardo alle criticità attuative generali del Programma, a quelle peculiari di ciascuna procedura o alla combinazione di entrambe verificatasi nel caso particolare.

La ricostruzione del contesto di riferimento della valutazione evidenzia da un lato che le zone maggiormente attrattive del territorio sono quelle costiere e tra queste la città di Palermo, parte delle province di Trapani e Siracusa, la provincia di Ragusa quasi interamente e le isole minori con l'unica eccezione tra le aree interne relativa alla provincia di Enna che attrae un numero significativo di turisti, dall'altro che le aree naturalistiche non sembrano sufficientemente attrattive dal punto di vista degli arrivi e che pertanto sarebbe da approfondire in che misura ciò sia dovuto alla insufficienza della valorizzazione per la fruizione e/o al non adeguato numero di posti letto disponibili. Infine, anche per ciò che attiene gli attrattori culturali, ad eccezione dei Siti Unesco che mostrano *appeal* dal punto di vista turistico, la ricognizione effettuata dimostra come svariate parti del territorio non siano sempre adeguatamente fruite.

Il quadro emerso dall'analisi documentale e dalle interviste condotte per l'Obiettivo Specifico 6.6 *Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale* ha evidenziato un panorama molto variegato dell'attuazione delle Azioni nelle quali esso si articola.

Rispetto all'Azione 6.6.1, per la procedura a regia regionale PRATT762, gli interventi ammessi in graduatoria rispondono agli orientamenti dei quadri di settore e appaiono potenzialmente in grado di incidere sul risultato di migliorare la tutela delle aree verdi nel rispetto della biodiversità e di contribuire all'incremento dei fruitori delle aree naturalistiche con positivi effetti dal punto di vista generale del turismo. La valutazione ha comunque trovato l'avanzamento procedurale ancora alla fase di emissione dei decreti di finanziamento e non possono quindi essere espresse considerazioni valutative in qualche modo anticipatrici rispetto agli effetti, che dovranno essere totalmente demandate alla Fase 2 della presente valutazione.

Le scelte strategiche ed attuative originariamente assunte dal PO, riguardo ad entrambe le Azioni (a regia e a titolarità) si rivelano rispondenti ai quadri strategici di settore, con particolare evidenza riguardo alla procedura a titolarità PRATT763, dedicata al Sentiero Italia Sicilia, intervento specificatamente individuato già tra le principali direttive di Programma. A fronte di tale specifica coerenza, risulta ancora più rilevante la mancata attuazione dell'intervento previsto.

Come è stato verificato riguardo alle risorse umane dedicate ed alla tempistica adottata, non appare che all'attuazione complessiva dell'OS si sia attribuito un adeguato livello di priorità, ciò a vantaggio del raggiungimento di altri obiettivi di attuazione e di spesa, in particolare quelli residuati dal precedente ciclo di programmazione.

Non altrettanto adeguate al conseguimento degli obiettivi si sono mostrate le scelte attuative, poiché poteva essere ampiamente preventivata l'incapacità tecnica dei beneficiari finali, peraltro specificamente ben individuati, nella predisposizione della documentazione tecnico progettuale richiesta dalla normativa sugli appalti per la partecipazione ad una procedura a regia.

Dal punto di vista dell'efficienza attuativa la procedura a regia PRATT762, l'unica andata effettivamente in attuazione, ha evidenziato una tempistica piuttosto dilatata, registrando n.29 (ventinove) mesi solo per la fase di selezione delle operazioni. Rispetto al quadro degli indicatori, il raggiungimento del target di realizzazione si potrà verificare solo dopo il compimento della procedura attuativa del secondo Avviso. Rispetto al raggiungimento del target finanziario si è registrata l'assenza del dato in quanto l'azione 6.6.1 non ha ancora prodotto spesa.

In ultimo si sottolinea come non ci sia mai stata una effettiva integrazione tra il Dipartimento Ambiente e gli altri due Dipartimenti, BB.CC. e Turismo, affinché una pianificazione integrata delle tre policy si traducesse in un'attuazione unitaria e coerente tra gli interventi.

La valutazione di coerenza/rispondenza per l'obiettivo specifico 6.7 *Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione* con i quadri strategici di settore è riconducibile in larga parte alla scelta programmatica preliminare di intervenire sul Sistema degli Attrattori specificati nell'Allegato 4 del PO, che conduce alla identificazione del territorio di riferimento nelle c.d. Aree di attrazione culturale ed alla trasposizione di tale scelta in uno specifico, stringente requisito di ammissibilità delle operazioni.¹

I requisiti di ammissibilità e i criteri di valutazione adottati per l'OS tendono ad una stretta coerenza/rispondenza delle operazioni puntuali alla logica di intervento complessiva della Priorità 6.c, finalizzando la valorizzazione e la migliore fruizione del patrimonio agli obiettivi delle policy regionali in campo turistico², vagliate dalla concertazione programmatica tra i due Assessorati.

Su tali presupposti si sono incardinate le analisi circa la coerenza degli effetti, in questa fase attesi, degli interventi rispetto ai contenuti della PI ed il loro contributo, in questa fase potenziale, al Risultato Atteso ed agli obiettivi trasversali della strategia di riferimento.

Focalizzandosi sui processi attuativi, la valutazione di coerenza si collega direttamente agli aspetti di integrazione e complementarità degli interventi, osservabili, in prima istanza, riguardo alle due Azioni dell'OS³. Ad onta dei ripetuti tentativi del CdR di procedere per fasi di attuazione contestuale, con atti spesso contemporanei di chiamate di progetti, il carattere non lineare dell'avanzamento procedurale, contraddistinto da correzioni, revisioni e ripetizioni di più *step*, ha evidentemente ostacolato quella stretta connessione operativa tra le due tipologie di intervento che avrebbe dovuto costituire un fattore di forte sinergia.

1 Nell'ambito dell'Azione 6.7.1, si deroga al requisito di ammissibilità nel caso di attività "per il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità individuati nel corso del Progetto pilota finanziato con i fondi del POAT MiBACT", riferite all'intero territorio regionale, con avvio prioritario nelle aree target dell'Azione – Allegato 4.

2 Si vedano quale quadro strategico di riferimento le "Linee strategiche e di indirizzo politico per la programmazione dello sviluppo della Sicilia", adottate dalla Giunta Regionale con la Delibera 81 del 20 marzo 2015

3 Sarà invece la valutazione di impatto, prevista in una fase successiva, a raffrontare il risultato atteso (*migliorare le condizioni e gli standard di offerta e fruizione del patrimonio*) con i dati inerenti alle visite ai musei e agli attrattori culturali e con i movimenti turistici collegati e collegabili agli attrattori, in chiave di destagionalizzazione.

La scarsa disponibilità di dati circa la presenza e l'avanzamento di operazioni in relazione alle PRATT censite ha impedito una qualche verifica circa altri eventuali aspetti non solo di integrazione tra le realizzazioni ma anche di semplice concentrazione localizzativa e/o contestualità temporale degli interventi.

Queste sintetiche considerazioni emerse dall'analisi *desk*, che investono anche l'aspetto della effettiva adeguatezza delle procedure adottate, sono state sottoposte a verifica e confronto anche nelle interviste condotte presso il CdR che hanno rilevato una criticità sistemica, trasversale a tutte le procedure, qualificabile come un sostanziale "collo di bottiglia" legato ad una diffusa carenza qualitativa della progettazione tecnica, mediamente inferiore a quella del periodo 2007 – 2013.

Il tema della capacità amministrativa rappresenta una costante nelle valutazioni di implementazione ma è evidente che, nell'analisi in oggetto, si presenti con dimensioni e caratteri particolarmente decisivi.

Rispetto alla valutazione di efficienza, infine, è del tutto evidente come i dati e gli atti disponibili dal sistema di monitoraggio non restituiscano adeguatamente l'avanzamento fisico e finanziario dell'attuazione, rendendo improbabile la ricostruzione di un quadro amministrativo contabile degli interventi.

Più focalizzate e centrate invece sono state le scelte effettuate nell'ambito delle procedure che confluiscono e sinergicamente si rafforzano rispetto all'obiettivo specifico 6.8 *Riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche*. Un livello di incidenza inferiore, invece, si è registrato rispetto alla *policy* rivolta al potenziamento di attrattività delle risorse naturali e culturali con fine turistico, dato il basso livello di integrazione registrato sia in fase di programmazione che di attuazione tra i tre dipartimenti coinvolti nell'attuazione delle azioni volte a raggiungere la priorità d'investimento 6c.

Adeguate al conseguimento degli obiettivi si sono mostrate le scelte attuative delle procedure rivolte al potenziamento della promozione della destinazione turistica Sicilia per le quali la scelta di procedere a titolarità regionale con l'acquisto di servizi a norma del D. Lgs 50/2016 si è dimostrata funzionale ai fabbisogni del Dipartimento Turismo. Meno adeguata al conseguimento degli obiettivi si è dimostrata la procedura delle DMO, anch'essa a titolarità regionale, laddove, alla luce del lungo processo di riconoscimento dei distretti turistici e delle difficoltà attuative registrate nel periodo di programmazione 2007-2013, poteva essere ampiamente preventivata la difficoltà dei territori, peraltro specificamente ben individuati, nel processo di aggregazione e organizzazione. In un'ottica di maggiore coinvolgimento dei territori si sarebbe potuta valutare la maggiore funzionalità di una procedura a regia regionale che avrebbe garantito ai territori una maggiore indipendenza nelle scelte strategiche.

Infine, si sottolinea come il rischio presunto di incorrere in Aiuti di Stato abbia comunque compromesso e/o rallentato la piena attuazione di quasi tutte le procedure relative all'azione 6.8.3 del Dipartimento Turismo.

In merito alle analisi degli elementi di complementarità previsti nel PO FESR tra gli Obiettivi Specifici 6.6, 6.7. e 6.8 e le azioni dell'OT 2 e OT 3, vi è evidente coerenza tra gli interventi realizzati dall'ARIT sull'OT2 e le *policy* relative alla valorizzazione e fruizione degli attrattori naturali, culturali e turistici della Regione. È da rilevare, al contempo, che tale coerenza risulta essenzialmente dovuta al puntuale – ma ordinario - assolvimento tecnico-organizzativo delle proprie funzioni da parte dell'ARIT più che a una costante e fruttuosa interazione con e tra i Dipartimenti interessati.

Dall'intervista con il CdR delle Azioni relative alla Priorità 3.b è emerso invece che queste, sebbene strutturate e pensate affinché potessero garantire una complementarità rispetto alle modalità di intervento pubblico previste dall'Asse 6, e pertanto nate per sostenere la nascita e lo sviluppo delle imprese dei settori culturali

e turistici, nella loro attuazione non hanno raggiunto gli obiettivi previsti e non hanno prodotto i risultati prefigurati nei documenti strategici.

In fase di attuazione, non si è ricercata alcuna integrazione tra le politiche di intervento esplicitamente propugnata dalle indicazioni strategiche ed operative del PO, né vi sono state attività di mero raccordo interdepartimentale o di semplice coordinamento all'interno del Dipartimento Attività Produttive. Tra le cause addotte all'insufficiente riscontro di interesse da parte delle imprese alle procedure, emerge la presenza di un effetto di spiazzamento provocato da analoghi avvisi nello stesso Asse, che consentivano maggiore possibilità di spesa con minori restrizioni, dalla eccessiva sovrapposizione tra le Azioni 3.3.2 e la 3.3.4, che ha generato uno scarso assorbimento delle risorse della prima a favore della seconda e, non ultimo in ordine di importanza, dai vincoli posti sui bandi in questione in termini di ammissibilità delle Azioni 3.3.2 e 3.3.3, specie quelli derivanti dalle "Linee strategiche e di indirizzo politico per la programmazione dello sviluppo della Sicilia" dell'Assessorato Regionale del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo" che hanno generato restrizioni nella platea dei proponenti.

Tra le principali evidenze del rapporto si segnala che:

- in fase di attuazione non sono state attivate concrete forme e modalità di intesa, coordinamento, sinergie tra i Dipartimenti responsabili nonostante la strategia del PO avesse previsto un approccio integrato tra gli obiettivi di policy connessi alla priorità d'investimento 6c;
- si rilevano esigui aspetti di complementarità e di integrazione attuativa degli interventi dell'OT 6 con quelli dell'OT2 e dell'OT3;
- gli aspetti relativi all'efficienza attuativa e all'adeguatezza della *governance* rilevano la presenza di fattori critici sistemici e specifici, innescati anche da cambi di priorità strategiche e assestamenti organizzativi;
- esiste una significativa criticità rilevata in merito alla possibilità di effettuare una ricostruzione attendibile del quadro amministrativo/contabile, essenzialmente legata alla carenza di una puntuale alimentazione del SIL CARONTE;
- il tema della capacità amministrativa rappresenta una costante nelle valutazioni di implementazione ma è evidente che, nell'analisi in oggetto, si presenti con dimensioni e caratteri particolarmente decisivi.

Dalle considerazioni qui svolte emerge l'opportunità di un approfondimento dedicato alle azioni di rafforzamento amministrativo nel prossimo ciclo di programmazione, ed in particolare:

- Un rafforzamento della funzione di verifica della AdG che copra adeguatamente l'avanzamento (procedurale – fisico – finanziario) del Programma può garantire una diversa e maggiore solidità analitica e previsionale agli interventi di riprogrammazione. Ovviamente, la revisione dei tempi e modalità di alimentazione del Sistema di monitoraggio costituisce un adempimento preliminare per agire nella direzione auspicata.
- La struttura attuativa dell'Amministrazione deve conoscere e governare maggiormente gli aspetti strategici ed operativi del Programma, disponendo di un Assistenza Tecnica adeguata e orientata al sostegno dell'avanzamento. Dalle interviste svolte, una concreta motivazione è stata individuata nella mancata *ownership* (o paternità) del Programma avvertita dai Dipartimenti cui è conferita l'attuazione; ma una forte influenza, anche nelle osservazioni dall'esterno, appare dovuta all'incessante riduzione di competenza e dotazione delle risorse umane e alla capacità ed organizzazione generale delle strutture amministrative. La richiesta di una adeguata *expertise* deve

però essere accompagnata da un salto di capacità della struttura regionale nel qualificarne i contenuti e controllarne le prestazioni.

- Un monitoraggio del tipo c.d. rafforzato adeguato nei contenuti, aggiornato nell'alimentazione e disponibile alla consultazione ed alla diffusione dei dati funzionale all'efficienza ed alla efficacia dell'attuazione, specie quando il Programma tende alla convergenza di effetti delle politiche che sia, al contempo, costantemente – o almeno periodicamente – condiviso dai soggetti cui la strategia richiede integrazione delle realizzazioni e complementarietà dei risultati.
- Politiche integrate e complementari devono riuscire a coniugare il coordinamento dell'attuazione e la specificità degli interventi: dalla contestualità temporale di alcune fasi attuative (es. avvio di procedure con emanazione di Avvisi) al coordinamento dell'informazione e della comunicazione. Bisogna tenere conto anche della circostanza che nel prossimo periodo 2021 – 2027, le politiche ambientali, culturali e turistiche avranno presumibilmente un inquadramento operativo non uniforme nell'ambito degli Obiettivi di *Policy* attualmente previsti. Tuttavia, se l'impostazione strategica non subirà profonde – e ad oggi non ipotizzabili – rettifiche, il coordinamento delle politiche non solo deve essere mantenuto e ancora approfondito in fase di programmazione ma, per una sua effettiva crescita di efficacia, deve essere concretamente strutturato e praticato in quella di attuazione. La soluzione organizzativa che occorrerà predisporre, affinché diventi operante, dovrà trovare definizione e collocazione non in forme di intesa protocollare, ma tra le misure di rafforzamento amministrativo e le regole di gestione del PO 2021 – 2027.

PREMESSA

Il Piano delle Valutazioni della Politica di Coesione 2014/2020 (PdV 2014-2020) della Regione Siciliana ha individuato una specifica attività di valutazione *“sull'impatto delle politiche culturali ed ambientali in ottica di incremento e destagionalizzazione dei flussi turistici e qualificazione dell'offerta di turismo culturale e naturalistico del territorio”*.

La finalità di questa valutazione persegue essenzialmente l'obiettivo strategico di esaminare l'apporto che le misure previste nell'ambito del PO sono riuscite a conferire alle politiche regionali in tema di:

- Valorizzazione integrata del patrimonio culturale, paesaggistico e di offerta competitiva di servizi turistici nei poli di attrazione culturale, ai fini della costruzione di un'offerta integrata di turismo culturale e naturalistico.
- Evoluzione dei sistemi di *governance* delle politiche turistiche in funzione di una fruizione integrata delle risorse culturali e naturalistiche.
- Posizionamento dell'offerta di turismo regionale nel mercato turistico internazionale e nazionale.
- Impatto sulla diversificazione dell'offerta turistica regionale.
- Incremento e destagionalizzazione dei flussi turistici regionali.
- Grado di interazione pubblico-privata nel settore delle politiche turistiche culturali e ambientali e contribuzione delle misure del Programma all'incentivazione del coinvolgimento dei privati del sistema turistico.

Più in particolare, il Piano prevede due Fasi della valutazione:

- la prima **d'implementazione**, che si concluderà a dicembre 2020 e **oggetto del presente Rapporto**, relativa all'analisi dei processi attuativi di Azioni inerenti agli obiettivi specifici 6.6, 6.7. e 6.8 del PO FESR 2014-2020 anche in relazione alla pianificazione di settore vigente e ad elementi di complementarità con altri obiettivi di policy del Programma;
- la seconda, **d'impatto**, che si concluderà nel 2023, relativa all'analisi dell'efficacia degli interventi del PO in materia di valorizzazione dei beni culturali e naturali ai fini dell'incremento, della destagionalizzazione dei flussi turistici e della diversificazione dell'offerta turistica.
- Questo primo Rapporto, quindi, focalizza la coerenza programmatica degli interventi effettivamente avviati nell'ambito della Priorità d'Investimento (PI) 6c, l'efficienza dei processi attuativi delle Azioni e le modalità con le quali il Programma FESR recepisce nella sua attuazione gli orientamenti delle pianificazioni di settore vigenti.

1. OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE E APPROCCIO METODOLOGICO UTILIZZATO

1.1 Inquadramento della valutazione e strutturazione dell'analisi

Per la valutazione di implementazione oggetto del presente Rapporto sono state utilizzate analisi desk ed indagini di campo mirate. Le informazioni e i dati utilizzati sono stati acquisiti facendo ricorso a fonti:

- *primarie*: ossia attraverso indagini di campo, anche con il ricorso a interviste semi strutturate, integrando costantemente l'informazione acquisita con riscontri documentali e dati da fonti ufficiali;
- *secondarie*: documenti e provvedimenti amministrativi resi disponibili dai Servizi dei Dipartimenti regionali responsabili per l'attuazione e/o pubblicati nel sito Euroinfoscilia: atti propedeutici all'avvio delle procedure, Avvisi, Decreti di approvazione delle graduatorie, di finanziamento, ecc.).

Il set di quesiti valutativi è stato tarato in funzione del quadro programmatico vigente, del quadro conoscitivo preliminare, assunto già dal disegno della valutazione, e dell'avanzamento attuativo, analizzando gli esiti – per quanto largamente provvisori - di attività in corso o in via di attuazione.

A partire da questa premessa, l'approfondimento ha adottato quali macro – criteri valutativi:

- **la coerenza e l'integrazione** degli investimenti e degli interventi selezionati: in particolare, la coerenza e la rispondenza degli interventi programmati ed attuati nell'ambito del PO FESR 2014-2020 con i quadri strategici di settore che orientano le politiche regionali in campo turistico, culturale e naturalistico e il grado di integrazione fra gli interventi rispetto agli obiettivi di policy e nel rispetto della priorità d'investimento del Programma;
- **l'efficienza** dei processi attuativi ed in particolare la congruità dei tempi connessi all'espletamento dell'intero iter procedurale di attuazione degli interventi previsti (tempistica di pubblicazione dei bandi, di selezione dei progetti, di decretazione dei finanziamenti concessi ecc.);
- **la complementarità** degli interventi con altri Obiettivi Tematici del PO FESR 2014 – 2020, ed in particolare con gli obiettivi di *policy* perseguiti dall'Asse 3 per le imprese dei settori culturali e turistici e dall'Asse 2, che attraverso azioni di *e-culture* e di *e-tourism* prevede soluzioni tecnologiche per la digitalizzazione e innovazione dei processi interni della P.A.

Di seguito si riporta la Tabella 1 che raffronta e riporta i quesiti valutativi ai macro – criteri valutativi ed ai metodi di analisi per ciascuno utilizzati:

Tabella 1 – Quesiti valutativi

Domande	Macrocriteria			Analisi	
	Coerenza ed Integrazione	Efficienza	Complementarità	Desk	Field
Q1.A: Gli investimenti si inseriscono in un quadro strategico di settore che regola le policy regionali in campo turistico? Nell'ambito di tale quadro, la scelta dei singoli interventi risponde ad una logica di coerenza?	*			*	*
Q1.B: Le azioni del Programma attuate dai Dipartimenti Ambiente, Beni Culturali e Turismo hanno evidenziato elementi di integrazione in fase di programmazione e di attuazione rispetto agli obiettivi di policy?	*		*	*	*
Q2: Le azioni del Programma sono in grado di incidere sulle politiche culturali, ambientali e turistiche della Regione Siciliana?	*	*		*	*

Q2.1 – In che misura la configurazione complessiva delle procedure attuative risulta adeguata agli obiettivi posti dalla programmazione (in termini di modalità di selezione dei progetti, di tempistica, di affidamento delle responsabilità del processo di selezione, ecc.)?	*	*		*	*
Q2.2 In che misura la tempistica effettiva di attuazione ha rispettato le previsioni programmatiche? In quale stadio procedurale si sono determinati dei colli di bottiglia? A quali cause sono da attribuire tali criticità?	*	*		*	*
Q3: Le modalità di intervento pubblico previste nell'Asse 6 sono in grado di garantire una complementarità con gli obiettivi di policy perseguiti dall'Asse 3 per le imprese dei settori culturali e turistici, dall'Asse 2 che con l'e-culture e l'e-tourism prevede soluzioni tecnologiche per la digitalizzazione e innovazione dei processi interni della P.A.?		*	*	*	*

Le domande valutative correlate ai criteri di coerenza sono state affrontate attingendo preliminarmente a fonti documentali pubbliche, procedendo successivamente alle indagini di campo ad hoc, mirate specificamente a comprendere il punto di vista di più soggetti, a diverso titolo coinvolti nelle modalità di attuazione sia "a titolarità" che "a regia".

Sono state condotte n.10 (dieci) interviste individuali semi strutturate con i responsabili di procedimenti amministrativi e con addetti dell'Assistenza Tecnica a supporto dei Dipartimenti nell'iter di attuazione degli interventi.

La domanda correlata ai criteri di efficienza è stata invece affrontata essenzialmente attraverso analisi dei dati rilasciati dal Sistema di monitoraggio – compresi i report di tipo documentale – e di atti/documenti ufficiali o resi comunque disponibili dai Servizi amministrativi competenti. Più in dettaglio, ai fini della valutazione dell'efficienza delle procedure attuative si è proceduto attraverso:

1. un primo livello di analisi, a livello della singola Azione del PO FESR, in cui, in base a parametri determinati, è stato rilevato lo stato dell'avanzamento attuativo e le eventuali criticità emerse;
2. un successivo giudizio di sintesi sulla *performance* attuativa, a livello dell'*Obiettivo Specifico*, basato sulle evidenze della precedente fase.

L'analisi, condotta a livello di Azione del PO FESR e delle loro procedure di attivazione (PRATT nel Sistema di monitoraggio Caronte) si è focalizzata su aspetti e modalità specifiche dell'attuazione in funzione delle considerazioni valutative attese:

a) modalità, articolazione e attivazione delle procedure

La verifica dell'avanzamento si è strutturata sulla base degli *step* estratti dalle Piste di controllo delle Azioni considerate. L'adozione del riferimento metodologico ed analitico alle Piste di controllo deriva dal loro contenuto informativo circa i flussi di attuazione delle articolazioni del PO, le attività elementari previste, i soggetti coinvolti nell'espletamento, le risorse utilizzate ed i risultati prodotti, informazioni queste ad elevato valore aggiunto sulla logica e le modalità di attuazione.

b) tempistiche e ritardi

Individuati gli *step* procedurali di ciascuna Azione osservata, ne sono state scansionate le tempistiche di attuazione attraverso l'estrazione di *report* forniti dal Sistema Informativo Locale di monitoraggio. Tra questi e l'avanzamento attuativo risultante dalle informazioni preliminarmente e direttamente assunte si è rilevato un disallineamento pressoché uniforme per tutte le procedure analizzate. In linea generale, dai dati del Sistema di monitoraggio e dal suo repertorio documentale non si otteneva una completa e attendibile restituzione del quadro amministrativo contabile degli interventi.

La rilevazione delle tempistiche è stata quindi necessariamente integrata dalla minuziosa analisi *desk* della documentazione amministrativa esistente e dalle interviste dirette con i responsabili dell'attuazione delle diverse linee di intervento, finalizzate a approfondire sussistenza e motivazioni dei ritardi emersi.

c) efficienza attuativa, criticità specifiche e sistemiche

L'analisi dei contenuti, delle modalità e dei tempi degli *step* procedurali ha reso possibile l'individuazione di *colli di bottiglia* determinati da duplicazioni di procedure, sovrapposizioni di competenze, ridondanze di attività e altre possibili cause di rallentamento. Prima di essere assunto come evidenza acquisita, ciascun dato rilevato è stato sottoposto al raffronto incrociato tra l'informazione estratta dal sistema di monitoraggio, l'analisi *desk* di atti e provvedimenti amministrativi e le risultanze delle interviste con i responsabili dell'attuazione, non solo al fine di ridurre i margini di soggettività delle valutazioni ma, soprattutto, per ricondurre correttamente le cause di ritardo alle criticità attuative generali del Programma, a quelle peculiari di ciascuna procedura o alla combinazione di entrambe verificatasi nel caso particolare.

1. RICOSTRUZIONE DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO DELLA VALUTAZIONE

In coerenza con quanto stabilito dalla Convenzione Europea del Paesaggio, il patrimonio culturale ed il patrimonio naturale andrebbero identificati come sub-sistemi del patrimonio *tout court*, legati fra loro dalla comune natura di fattori di identità unificanti, meritevoli di essere preservati in ragione del loro contributo allo sviluppo della persona. D'altra parte, l'etimologia stessa del termine patrimonio (dal latino "patrimonium", "che appartiene al padre") rivela come sia riconosciuto un indiscusso valore intrinseco alla necessità di preservare risorse a cui una collettività fa riferimento, al fine di permetterne la fruizione alle future generazioni. Pertanto, la gestione di questo patrimonio comporta la necessità di coniugare le istanze di tutela, di valorizzazione e di fruizione finalizzate a supportare lo sviluppo sostenibile di un territorio.

A tal fine, oltre a poter essere una forma efficace ed efficiente di conservazione del patrimonio attraverso la sua promozione, la gestione delle risorse culturali e naturali può a buon diritto considerarsi quale volano di un riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche, se proiettata in una dimensione di offerta integrata tesa a valorizzare le strette interdipendenze tra il patrimonio naturale ed il patrimonio culturale.

L'implementazione di tali progettualità di ampio respiro può rappresentare un'occasione importante per sfruttare più compiutamente le sinergie fra attori pubblici e attori privati nella costruzione di un'offerta turistica in grado di calamitare una domanda di qualità in costante evoluzione.

Negli ultimi anni la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale siciliano, insieme al sostegno di attività complementari all'agricoltura, ha rappresentato *un driver di peso significativo* nelle strategie di sviluppo regionale in chiave turistica. Dal fatturato delle imprese che forniscono in modo occasionale, parziale o esclusivo servizi ai turisti (poco più di 4 miliardi di euro nel 2017)⁴ si stima che l'impatto economico del turismo sull'economia regionale sia intorno al 4,3 per cento del prodotto interno lordo.⁵

I numeri del patrimonio naturale

La superficie territoriale della Sicilia è circa 2,6 milioni di ettari, che la colloca al vertice delle regioni italiane per estensione; la Sicilia presenta uno sviluppo costiero, inteso come coste naturali, di circa 1.150 km a cui si aggiungono i circa 500 km delle Isole minori; insieme rappresentano circa il 22 per cento delle superfici costiere italiane. Tuttavia, solamente il 58 per cento delle acque marino-costiere risulta balneabile a fronte di un 67,9 per cento dell'Italia.

I comuni costieri sono n.122 (centoventidue) e rappresentano il 31 per cento dei comuni siciliani e il 19 per cento dei comuni costieri nazionali (647). I comuni montani sono n.97 (novantasette) di cui n.58 (cinquantotto) classificati in montagna interna e i restanti n.39 (trentanove) in montagna litoranea. La cima più alta è l'Etna (3.343 metri), dal 2013 è patrimonio dell'Unesco.

Il patrimonio naturale⁶ incide circa il 30 per cento della superficie territoriale e il 6,5% delle superfici a mare protette. I parchi regionali⁷ sono n.5 (cinque) (il Parco dell'Etna, delle Madonie, dei Nebrodi, il Parco Fluviale dell'Alcantara ed il Parco dei Monti Sicani) con una superficie di circa 232 mila ettari, a cui si aggiunge il parco

4 Valore stimato sulla base della spesa dei turisti italiani e stranieri. Per i turisti italiani il dato considerato è una stima che si basa su una serie storica disponibile fino al 2013 nei Rapporti sul Turismo Italiano a cura di IRPET e Ciset; le stime per gli 2014, 2015, 2016 e 2017 sono state ricavate parametrando la serie storica disponibile con i dati delle presenze turistiche degli italiani. I dati sulla spesa dei turisti stranieri sono quelli pubblicate dalla Banca d'Italia.

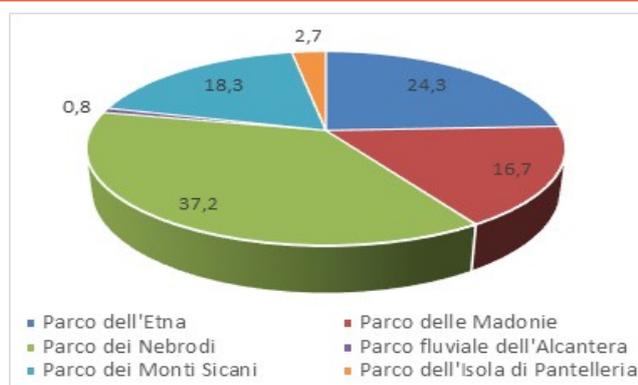
5 La stima si basa sull'ipotesi che il 90% della spesa turistica rimanga direttamente e indirettamente in Sicilia sotto forma di valore aggiunto, stipendi, acquisti di beni e servizi dalle imprese siciliane. L'ipotesi è derivata dalle stime dell'impatto economico della spesa turistica che annualmente IRPET e Ciset hanno per il Rapporto sul Turismo Italiano dal 2007 al 2013.

6 Il termine patrimonio naturale comprende le aree protette e in particolare: parchi regionali, nazionali (Isola di Pantelleria), e siti di rete ecologica (Natura 2000).

7 I dati sono di fonte Regione Siciliana, Assessorato del territorio e dell'ambiente - Dipartimento dell'ambiente.

nazionale dell'Isola di Pantelleria (6,6 mila ettari) e costituiscono circa il 9 per cento della superficie territoriale siciliana. Le riserve regionali⁸ sono n.77 (settantasette) con una superficie territoriale del 3 per cento della Sicilia.

Figura 1 – Superficie dei parchi regionali e nazionali in Sicilia - Anno 2017 (composizione percentuale)



Fonte: elaborazioni su dati Regione Siciliana, Dipartimento dell'ambiente

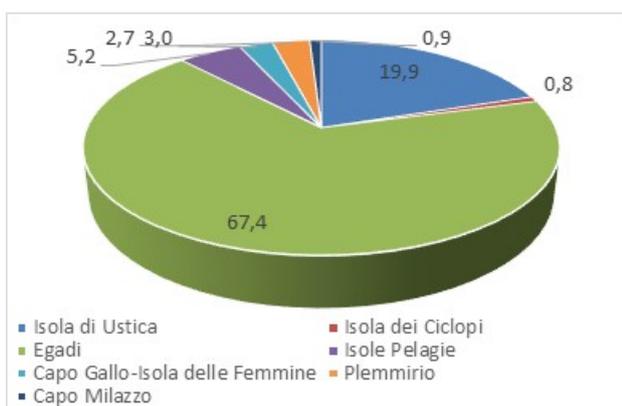
Figura 2 – Superficie a terra, siti natura 2000 per regione - Anno 2017 (incidenza % su superficie)



Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

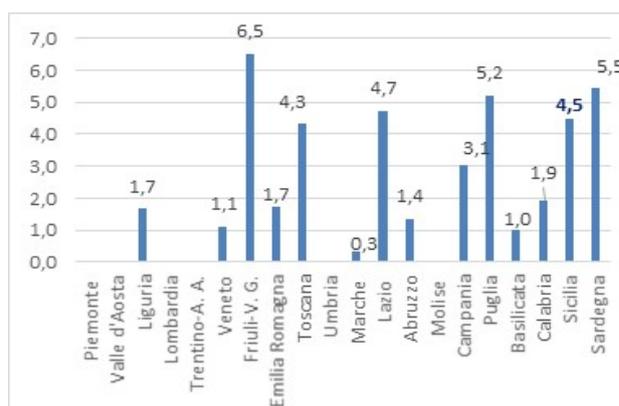
I siti di rete ecologica Natura 2000⁹ ammontano nel 2017 a n.238 (duecentotrentotto) con una superficie territoriale del 18,2 per cento di quella siciliana e una superficie a mare del 4,5 per cento delle acque territoriali siciliane. Per completezza, bisogna considerare anche i circa 80 mila ettari di superficie a mare costituita dalle 3 riserve naturali marine (70,5 mila ettari) e dalle 4 aree marine protette (9,5 mila ettari)¹⁰ che incidono circa il 2% delle acque territoriali siciliane.

Figura 3 – Riserve naturali marine e aree marine protette della Sicilia - Anno 2017 (composizione percentuale)



Fonte: elaborazioni su dati Regione Siciliana, Dipartimento dell'ambiente

Figura 4 – Superficie a mare siti natura per regione - Anno 2017 (incidenza % su superficie territoriale)



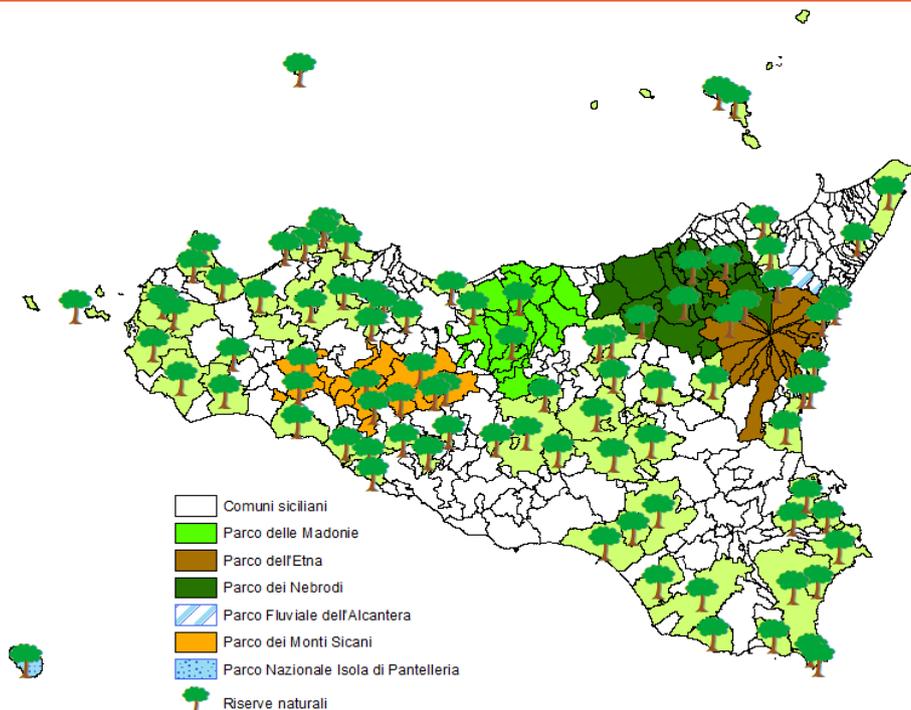
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

8 I dati sono di fonte Regione Siciliana, Assessorato del territorio e dell'ambiente - Dipartimento dell'ambiente.

9 I dati sono di fonte Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. La pubblicazione è Noi Italia dell'Istat.

10 I dati sono di fonte Regione Siciliana, Assessorato del territorio e dell'Ambiente.

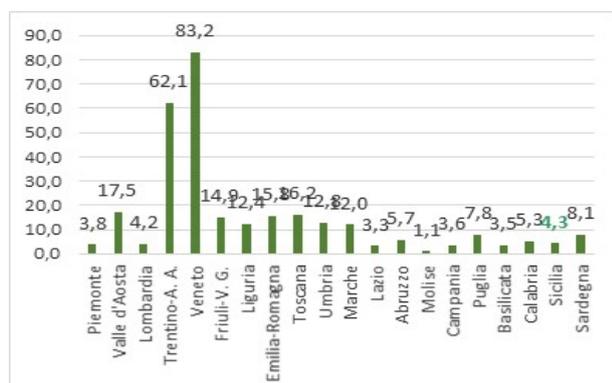
Mappa 1 – Parchi e riserve naturali terrestri in Sicilia – Anno 2018



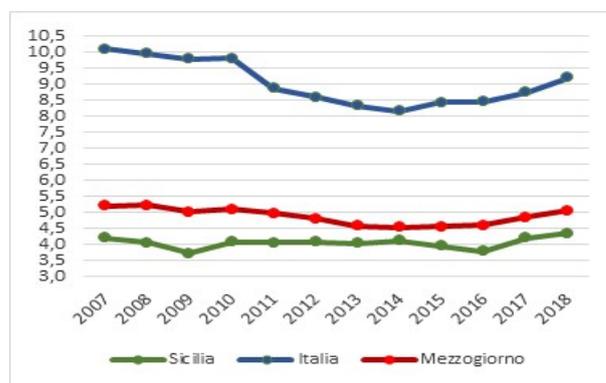
Fonte: elaborazioni su dati Regione Siciliana

Il tasso di turisticità nei parchi nazionali e regionali¹¹ in Sicilia nel 2018 è stimato a 4,3 presenze turistiche per abitante nelle aree terrestri protette. Negli ultimi due anni si assiste, dopo un biennio di flessione, a una ripresa del turismo nelle aree protette dei parchi regionali e nazionali. Tuttavia, se confrontato con le altre realtà del Mezzogiorno si evince come le aree protette terrestri siciliane, con ampie superfici di parchi e riserve e favorite anche dalla vicinanza alle aree costiere balneari, mantengono un potenziale attualmente non pienamente espresso.

Figura 5 – Tasso di turisticità nei parchi nazionali e regionali per regione - Anno 2018 (valori per abitante) Figura 6 - Tasso di turisticità nei parchi nazionali e regionali - Anni 2007- 2018 (valori per abitante)



Fonte: elaborazioni su dati Istat



Fonte: elaborazioni su dati Istat

11 L'indicatore è calcolato dall'Istat come giornate di presenza (italiani e stranieri) nei comuni in aree terrestri protette nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante. L'indicatore fa parte del set di indicatori dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 riferito al RA 6.6 - Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale

Le azioni che potrebbero maggiormente valorizzare il patrimonio naturale si sono concentrate, sia sulla maggiore attenzione alla conservazione e protezione del patrimonio ambientale terrestre e marino, sia sul versante della promozione e diffusione di servizi finalizzati ad una maggiore conoscenza del territorio naturale siciliano.

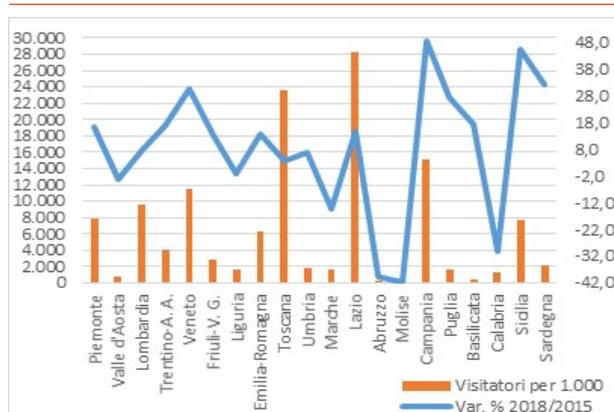
I numeri del patrimonio culturale

Il patrimonio culturale, inteso come musei, chiese, cattedrali, e beni archeologici, rappresenta storicamente per la Sicilia un attrattore turistico di notevole importanza. I musei e altri istituti similari¹² statali e non in Sicilia nel 2018 sono n.260 (duecentosessanta), di cui n.183 (centottantatre) musei e gallerie, n.34 (trentaquattro) aree e parchi archeologici, n.42 (quarantadue) monumenti e complessi monumentali e muovono circa 7,6 milioni di visitatori.

Il 2018 per la Sicilia ha registrato uno straordinario incremento delle visite culturali, con un aumento del 20,8% di visitatori rispetto all'anno precedente, a conferma del *trend* positivo dell'ultimo quadriennio che ha visto il dato crescere del 45,5 per cento, secondo solo a quello della Campania (49 per cento). In Italia la crescita non è andata oltre il 16,3 per cento.

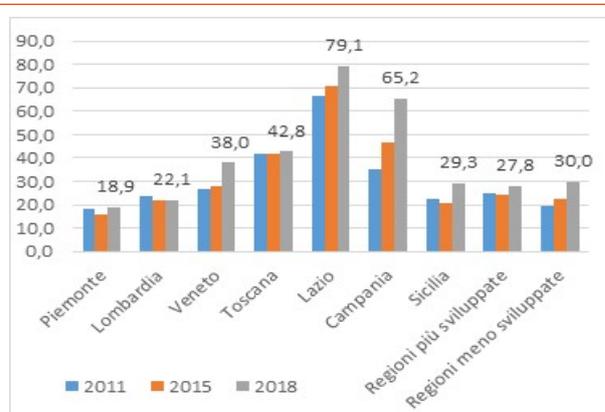
Altro indicatore utile a decifrare la capacità attrattiva dei musei e degli istituti culturali in generale è l'*indice di domanda culturale*¹³ del patrimonio che misura affluenza e la richiesta di fruizione dei visitatori per siti culturali. In Sicilia, nel 2018, l'indice mostra un valore pari a 29,3 mila visitatori per sito in aumento rispetto all'anno precedente e con un trend positivo rispetto alle altre rilevazioni effettuate nel 2011 e 2015. Tale valore posiziona la Sicilia al quinto posto delle regioni italiane, con un indice di domanda culturale superiore a quello delle "regioni più sviluppate" e in linea con quelle "regioni meno sviluppate".

Figura 7 – Visitatori nei musei e in istituti similari per regione - Anni 2018 (valori assoluti e variazioni %)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Figura 8 - Indice di domanda culturale per alcune regioni - Anni 2011, 2015, 2018 (valori in migliaia)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

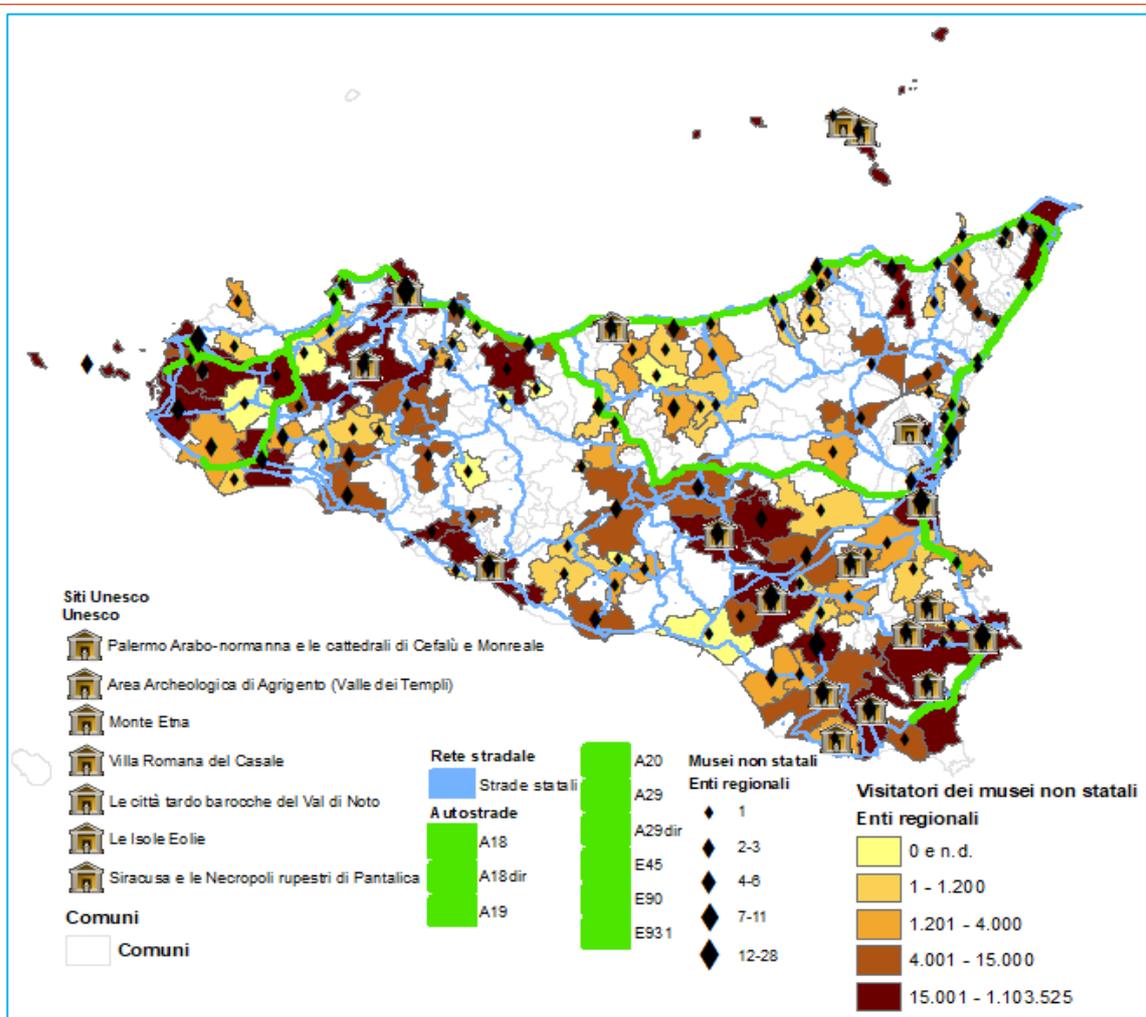
12 L'indagine sugli istituti di antichità e d'arte e i luoghi della cultura non statali è una rilevazione a carattere censuario promossa dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) del Ministero dello Sviluppo economico e condotta nel 2007 dall'Istituto nazionale di statistica in collaborazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, le Regioni e le Province Autonome. L'indagine è stata replicata nel 2012, nel 2016 e nel 2019 tracciando un quadro complessivo non solo dei musei presenti in Italia, ma anche degli altri istituti similari a carattere museale pubblici o privati, statali e non statali. Il limite di questa indagine è la assenza di una serie storica robusta. Pertanto, per l'analisi spazio-temporale sarà utilizzata la fonte del Dipartimento dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana della Regione Siciliana che pur rappresentando un di cui del totale dei beni (statali e non) fornisce informazioni temporali di notevole importanza.

13 L'indice è calcolato come rapporto tra il numero di visitatori negli istituti di antichità e d'arte statali e non statali e il numero degli istituti.

I siti Unesco in Sicilia, che fanno parte dei grandi attrattori culturali, sono n.11 (undici), di cui n.7 (sette) patrimonio materiale (Palermo arabo normanna e le cattedrali di Cefalù e Monreale, Area Archeologica di Agrigento, Monte Etna, Villa Romana del Casale, Le città tardo barocche della Val di Noto, Isole Eolie, e Siracusa e Necropoli di Pantalica) e n.4 patrimonio immateriale (l'arte dei muretti a secco, la vite ad alberello di Pantelleria e la Dieta Mediterranea) e rappresentano un traino del turismo culturale dell'Isola. L'Area archeologica di Agrigento, la Villa Romana del Casale, il Teatro di Siracusa e Taormina registrano da soli un flusso annuo di circa 3 milioni di visitatori.

La georeferenziazione dei beni culturali siciliani a titolarità regionale, mappa 2, evidenzia una ampia distribuzione dei siti culturali anche se alcune aree territoriali appaiono oggettivamente più dotate di altre in termini di numerosità di siti. Anche la distribuzione territoriale dei siti Unesco, grandi attrattori culturali, conferma la diversificata dotazione territoriale di siti d'interesse culturale anche se la concentrazione di siti a livello comunale nella provincia di Ragusa e Siracusa è oggettivamente più marcata.

Mappa 2 - Musei non statali degli enti regionali e visitatori, siti Unesco e rete stradale regionale per comune Anni 2018 e 2019 (valori assoluti)

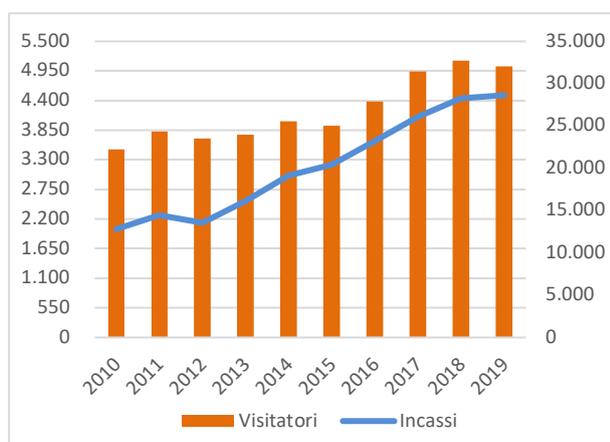


Fonte: elaborazioni su dati Istat e Regione Siciliana

Le seguenti analisi spazio-temporali dei beni culturali siciliani sono effettuate utilizzando la fonte regionale del Dipartimento dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana¹⁴ che pur non rappresentando una fonte esaustiva dei siti culturali siciliani, gestisce un patrimonio regionale¹⁵ non statale di peso decisivo per il turismo culturale.

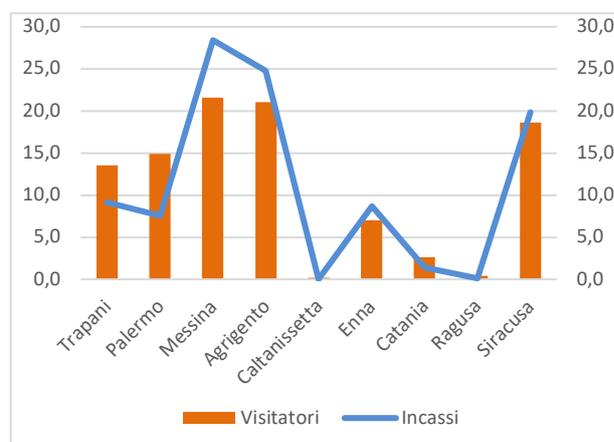
Nel 2019 i beni culturali, gestiti direttamente dalla Regione Siciliana e in particolare dal suo Dipartimento, sono n.90 (novanta) e muovono circa 5,2 milioni di visitatori (paganti e gratuiti), pari al 67 per cento dei visitatori culturali siciliani, per un valore degli incassi pari a 28,6 milioni di euro. Rispetto all'anno precedente il numero di visitatori è aumentato del 2,8 per cento a fronte di un aumento degli incassi dell'1 per cento. Nel quinquennio 2015-2019 i visitatori sono aumentati del 31,4 per cento e gli incassi del 40 per cento. La figura 10 evidenzia come alcune province, in particolare Messina, Agrigento, Siracusa e in piccola parte anche Enna registrano una percentuale di incassi superiore alla percentuale di visitatori, a dimostrazione di un modello organizzativo che vede privilegiare i visitatori paganti sui gratuiti. Tale rapporto può essere utilizzato sia come un indicatore della sostenibilità economica dei siti culturali, una sorta di pareggio di bilancio del bene culturale a titolarità regionale, sia come una misura di efficienza economica dell'attrattore culturale, cioè come mettere a maggior valore il patrimonio culturale regionale. Di contro, per le province di Palermo, Catania e Trapani si osserva un rapporto inverso in cui la percentuale dei visitatori è maggiore della percentuale del valore degli incassi, a dimostrazione di un orientamento più spostato verso i visitatori gratuiti rispetto quelli paganti; infatti, Palermo registra circa il 48 per cento di visitatori gratuiti e Catania circa il 53 per cento.

Figura 9 – Visitatori e incassi dei beni culturali Regione Siciliana – Anni 2010-2019 (valori assoluti in migliaia)



Fonte: elaborazioni su dati Dipartimento dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana

Figura 10 – Visitatori e incassi dei beni culturali per provincia – Anno 2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Dipartimento dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana

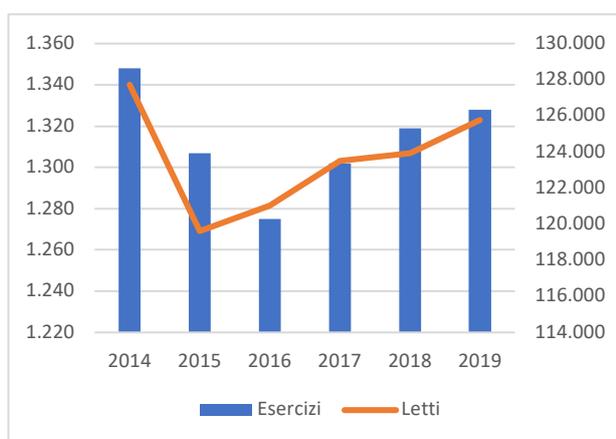
14 Il Dipartimento pubblica annualmente informazioni statistiche e amministrative molto dettagliate sulla apertura dei siti, sulla tipologia di visitatori (paganti e gratuiti) e sugli incassi a livello di singolo sito museale e con in serie storica più che decennale.

15 I beni culturali siciliani sono gestiti da diversi enti. In particolare, si menzionano: la Regione Siciliana, le 5 province ecclesiastiche - Arcidiocesi per quello che riguarda le cattedrali (ad es. Palermo, Cefalù, Monreale, Catania, Noto, Ragusa) e quasi tutte le chiese del territorio siciliano; la Fondazione Federico II che gestisce Palazzo reale, i suoi giardini e la Cappella Palatina e alcuni comuni e province che hanno in gestione la parte residuale dei beni culturali.

Il settore turistico

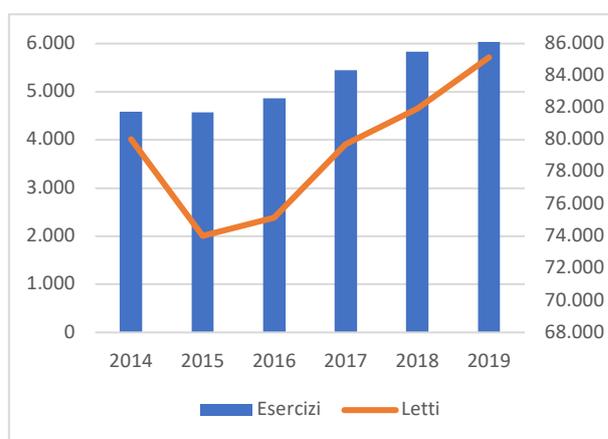
Nel 2019 la dotazione di esercizi ricettivi in Sicilia risulta pari a 7.473 unità per un numero di posti letto di circa 211 mila. Le strutture alberghiere sono n.1.328 con un numero di posti letto di circa 126 mila unità, mentre quelle extralberghiere sono le restanti n.6.145 unità per circa 85 mila posti letto. Gli esercizi ricettivi siciliani incidono il 3,4 per cento di quelli nazionali, mentre i posti letto rappresentano il 4,1 per cento della dotazione nazionale. L'incidenza di tali strutture è simile alle regioni meridionali (Puglia e Campania) e collocano la Sicilia in decima posizione tra le regioni italiane per dotazione strutturale turistica (esercizi e posti letto).

Figura 11 – Esercizi ricettivi alberghieri in Sicilia – Anni 2014-2019 (valori assoluti)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Figura 12 - Esercizi ricettivi extra-alberghieri in Sicilia - Anni 2014-2019 (valori assoluti)

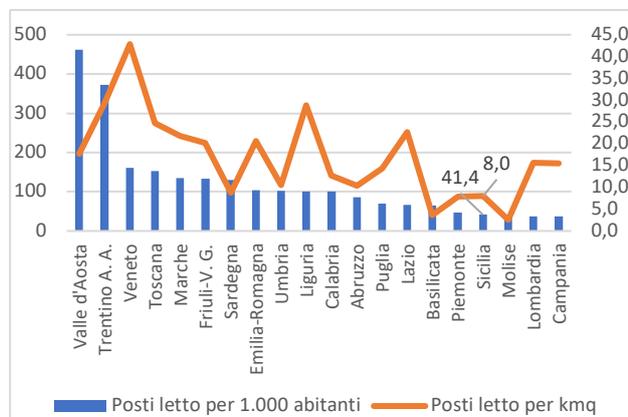


Fonte: elaborazioni su dati Istat

Rispetto all'anno precedente, si osserva un aumento sia degli esercizi ricettivi (+4 per cento) sia dei posti letto (+2,4 per cento) a conferma di una dinamica lenta ma in costante crescita della consistenza turistica siciliana. Nel periodo 2014-2019 si è rilevato complessivamente una crescita sia degli esercizi ricettivi di circa il 26 per cento, trainata dalle strutture extra-alberghiere in quanto quelle alberghiere diminuiscono dell'1,4 per cento, sia dei posti letto (+4,1 per cento).

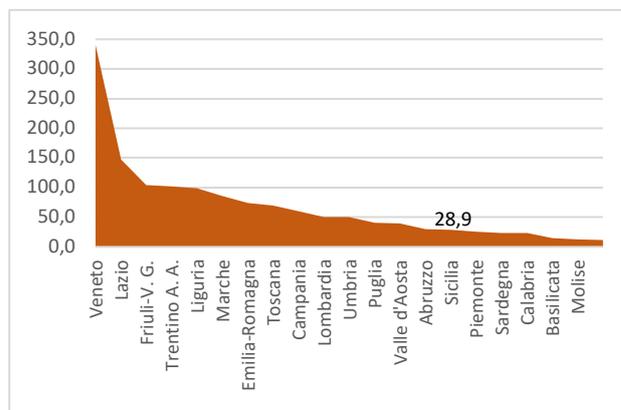
In chiave di dotazione di strutture ricettive e di posti letto, la Regione registra, da un confronto spaziale con le altre regioni, un margine di miglioramento. Infatti, dall'analisi di alcuni indicatori di dotazione strutturale turistica emerge che la Sicilia si posiziona tra gli ultimi posti sia per numero di posti letto (circa n.41 per 1.000 abitanti) (circa n.8 per kmq), sia per numero di esercizi ricettivi (circa n.28 esercizi ogni 100 kmq).

Figura 13 – Posti letto negli esercizi ricettivi per regioni – Anno 2019 (valori assoluti per 1.000 abitanti e per kmq)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

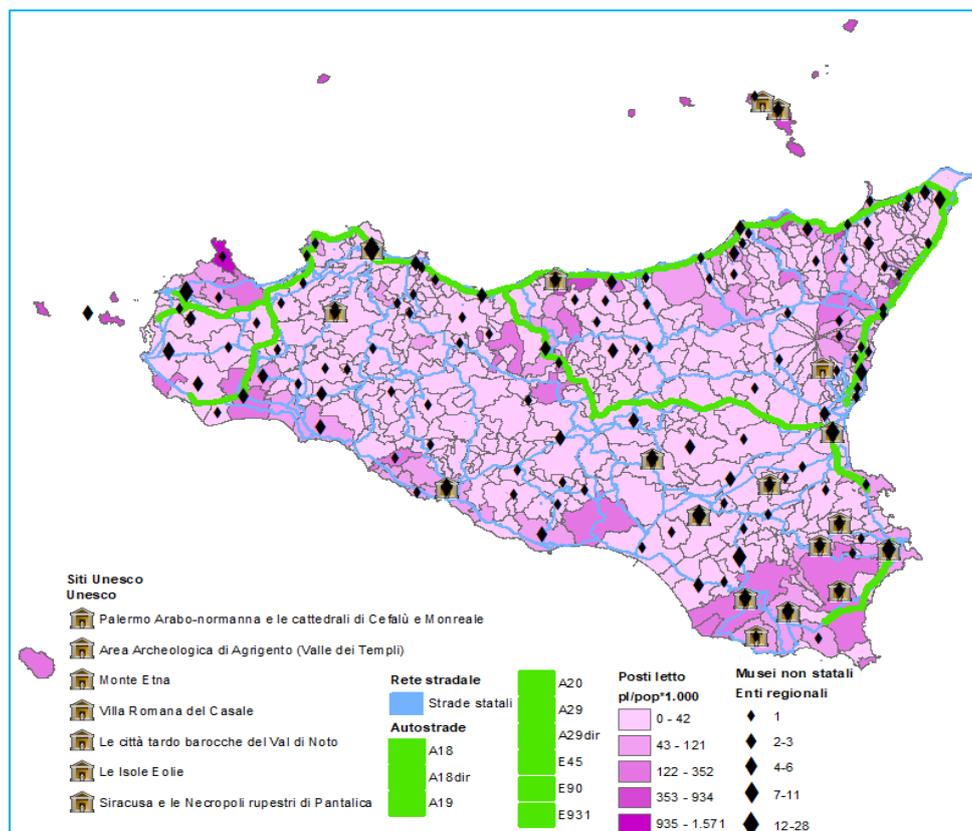
Figura 14 - Esercizi ricettivi per regioni - Anno 201 (valori assoluti per 100 kmq)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

L'esiguità del numero dei posti letto si riflette in particolar modo in alcune zone interne del territorio regionale (cfr. Mappa 3) laddove la presenza di siti Unesco ed un cospicuo numero di musei e Luoghi della Cultura non si accompagna ad un adeguato numero di posti letto a supporto dei potenziali visitatori.

Mappa 3 – Rapporto tra i posti letto degli esercizi ricettivi e la popolazione residente per 1.000, siti Unesco, musei non statali gestiti dagli enti regionali e rete stradale per comune – Anno 2019



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Regione Siciliana

Rispetto ai movimenti turistici, gli esercizi ricettivi siciliani hanno registrato nel 2019 il nuovo massimo storico con circa 5,1 milioni di arrivi, superando i buoni risultati raggiunti nel 2018. Le presenze si attestano a circa 15,1 milioni, poco inferiori al 2018. Rispetto all'anno precedente, gli arrivi aumento del 2,4 per cento (122 mila in più) mentre le presenze rilevano una leggerissima flessione dello 0,1 per cento. Le presenze risultano in diminuzione nelle strutture alberghiere (-0,9 per cento) e in crescita in quelle extra alberghiere (+2,7 per cento). Si consolida così un trend che ha visto crescere il peso degli esercizi extra-alberghieri in termini sia di arrivi (dal 18 per cento del 2014 al 23 per cento del 2019) sia di presenze (dal 19 al 22 per cento). Continua la dinamica positiva della domanda straniera di turismo, con un aumento degli arrivi (+3,7 per cento) e una contrazione delle presenze (-0,9 per cento). L'incremento della clientela straniera ha interessato soprattutto gli arrivi e le presenze nelle strutture extra-alberghiere rispettivamente +6,8 e +4,4 per cento rispetto al 2018.

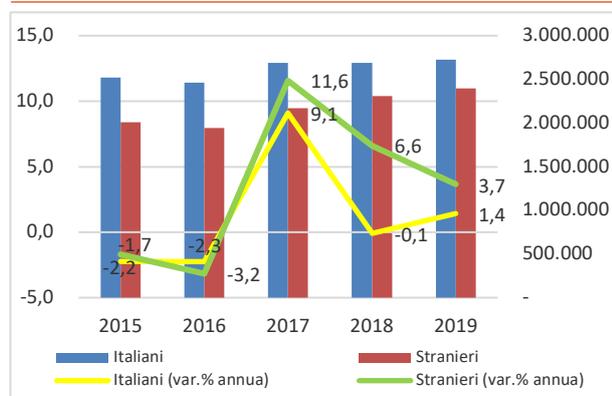
Tavola 1- Arrivi e presenze per tipologia di esercizio e residenza dei clienti – Anno 2019 (valori assoluti e variazioni % 2019/2018)

MOVIMENTO		2019			Variazioni % 2019/2018		
		Esercizi alberghieri	Esercizi extra-alberghieri	Totale	Esercizi alberghieri	Esercizi extra-alberghieri	Totale
Residenti in Italia	Arrivi	2.114.778	609.135	2.723.913	1,0	2,9	1,4
	Presenze	5.721.570	1.761.833	7.483.403	0,4	1,4	0,6
Non residenti in Italia	Arrivi	1.849.045	547.463	2.396.508	2,8	6,8	3,7
	Presenze	6.133.210	1.498.318	7.631.528	-2,1	4,4	-0,9
Totale	Arrivi	3.963.823	1.156.598	5.120.421	1,8	4,7	2,4
	Presenze	11.854.780	3.260.151	15.114.931	-0,9	2,7	-0,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat

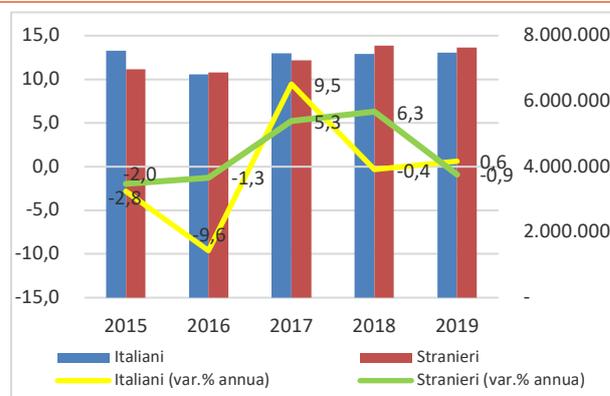
Nel 2019 in Sicilia la permanenza media, ossia il numero medio di notti trascorse negli esercizi ricettivi, è inferiore alle 3 notti per cliente e risulta in lieve calo per tutte le componenti del turismo, con riferimento sia alla tipologia della clientela e sia dell'offerta. Tale rapporto è il più basso delle regioni del Mezzogiorno e uno dei più bassi delle regioni italiane. Nelle figure 15 e 16 si rileva che dal 2017 si è innescata una crescita sia degli arrivi sia delle presenze soprattutto per quello che riguarda la domanda straniera.

Figura 15 – Arrivi per paese di residenza dei clienti in Sicilia - Anni 2015-2019 (valori assoluti e variazioni percentuali annue)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

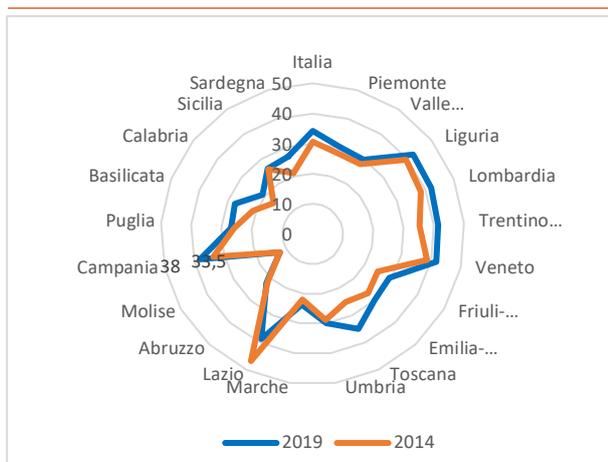
Figura 16 – Presenze per paese di residenza dei clienti in Sicilia - Anni 2015-2019 (valori assoluti e variazioni percentuali annue)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

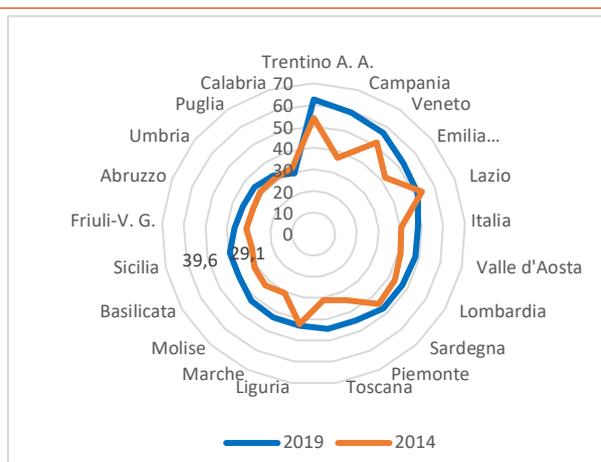
Dopo aver analizzato l'offerta e la domanda turistica degli ultimi anni è utile descrivere, con alcuni indici, l'utilizzo delle strutture ricettive. Incrociando i suddetti dati si possono calcolare informazioni importanti sul grado di utilizzo degli esercizi ricettivi rispetto alla loro capacità potenziale. Queste informazioni vengono sintetizzate da due indici: l'*indice di utilizzazione lorda*¹⁶ e l'*indice di utilizzazione netta* (figure 17 e 18). L'impiego di questa tipologia di indici consente, quindi di valutare se i servizi turistici, ed in particolare quelli ricettivi, sono adeguati all'afflusso turistico registrato nel territorio. Il primo indice "lordo", calcolato su una base di 365 giorni lavorativi dell'anno¹⁷, rimane pressoché costante con un valore nel 2019 pari a 26,3 per cento: sostanzialmente, le strutture ricettive sono state occupate per un quarto della loro capacità potenziale. Tale risultato colloca la Sicilia tra gli ultimi posti delle regioni italiane.

Figura 17 – Indice di utilizzazione lorda dei posti letto nelle regioni - Anni 2014 e 2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Figura 18 – Indice di utilizzazione netta dei posti letto nelle regioni - Anni 2014-2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

L'*indice di utilizzazione netta*, se pur più preciso in quanto tiene conto dei giorni di effettiva apertura degli esercizi ricettivi, è caratterizzato da una minor precisione in termini di confronti spaziali e temporali. Nel 2019 in Sicilia l'indice è pari a 39,6 per cento in crescita di circa 10 punti percentuali rispetto al 2014. Tuttavia, anche in presenza di un *trend* positivo, si osserva, anche per questo indice, un posizionamento molto basso nella graduatoria delle regioni.

I dati della spesa turistica (fonte Banca D'Italia) mostrano una domanda turistica straniera in Sicilia, nel 2019 pari al 51 per cento delle presenze nell'Isola, quantificata in 1,9 miliardi di euro.

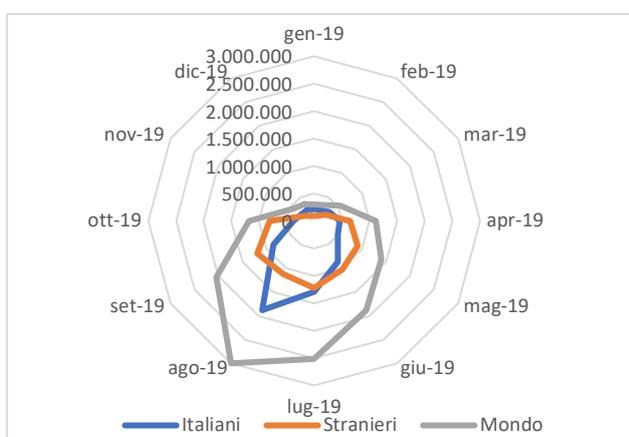
16 L'indice di utilizzazione (IU) è ottenuto come il rapporto percentuale tra le presenze turistiche (P) nel periodo considerato ed il numero di posti letto (L) disponibili, moltiplicato per il numero di giorni di cui si compone il periodo analizzato. Tali indici consentono di determinare quanta parte dei posti letto complessivamente disponibili, è stata utilizzata in media nel periodo oggetto d'indagine. Si osservi che un valore degli indici pari a 100 indica che le strutture ricettive, nel periodo considerato, sono state completamente occupate. Per *indice di utilizzazione lorda* si intende il rapporto tra le presenze registrate (numero di notti trascorse) e il numero di giornate letto potenziali negli esercizi alberghieri (posti letto moltiplicato per 365 giorni, inclusi i giorni di chiusura). Per *indice di utilizzazione netta* si intende il rapporto tra le presenze registrate e il numero di giornate letto effettive (numero dei posti letto moltiplicato per i giorni effettivi di apertura).

17 Naturalmente questa ipotesi non è sempre verificata nella realtà in quanto molte strutture ricettive risultano aperte in un certo periodo dell'anno. Tuttavia, la base di calcolo dei 365 giorni facilita i confronti temporali e spaziali, e permette di effettuare alcune valutazioni in merito alla redditività delle imprese ma, soprattutto fornisce una indicazione sull'utilizzo in percentuale delle strutture ricettive in relazione alle loro potenzialità.

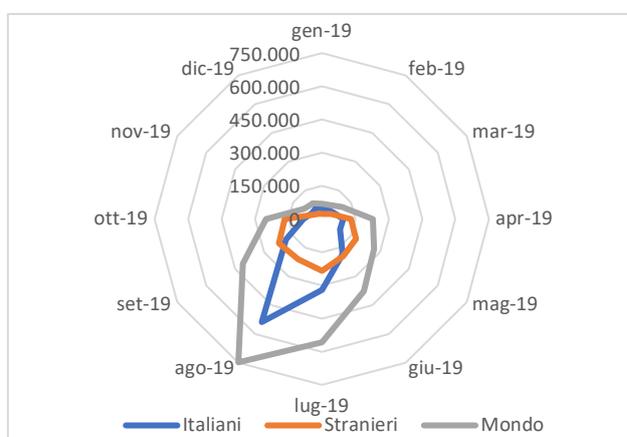
In Sicilia il 73 per cento della spesa turistica straniera è concentrata nel 2° e 3° trimestre dell'anno, mentre a livello nazionale è pari al 65,1 per cento. Il confronto temporale evidenzia che nel 2019 si registra un aumento dei viaggiatori stranieri, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, nel 1° (+11,7 per cento) e nel 4° trimestre (+5,5 per cento), mentre nel 2° trimestre si rileva una diminuzione di oltre 7 punti percentuali, mentre il 3° trimestre rimane pressoché costante. Tali andamenti possono registrare qualche tiepido segnale positivo in chiave di destagionalizzazione della domanda turistica. Infatti, in Sicilia si rileva una concentrazione dei flussi in determinati periodi dell'anno che comporta criticità nella gestione della domanda e dei servizi per le destinazioni e per le strutture stesse.

Figura 19 – Presenza negli esercizi ricettivi per paese di residenza dei clienti in Sicilia - Anno 2019
(valori assoluti mensili)

Figura 20 – Presenza negli extralberghieri per paese di residenza dei clienti in Sicilia - Anno 2019
(valori assoluti mensili)



Fonte: elaborazioni su dati Istat



Fonte: elaborazioni su dati Istat

In Sicilia, nel 2019 il 54 per cento degli arrivi e circa 63 per cento delle presenze è concentrato nel quadrimestre giugno-settembre; mentre in Italia tali incidenze sono rispettivamente circa il 50 e il 60 per cento - figura 19. L'incidenza delle presenze raggiunge il 65,4 per cento per la domanda interna, con il picco nel mese di agosto, e circa 60 per cento per la domanda straniera che di contro concentra le presenze nel mese di luglio e settembre. La stagionalità dei flussi turistici mostra dinamiche più marcate negli esercizi ricettivi extra-alberghieri in cui la tipologia di domanda (italiana e straniera) evidenzia ancor di più abitudini stagionali differenziate tra le varie componenti turistiche. In Sicilia i mesi di aprile e maggio registrano una presenza di flussi turistici pari al 17 per cento del totale contro i 14 dell'Italia. Tali mesi, considerate le condizioni climatologiche dell'Isola, appaiono ugualmente poco sfruttati in chiave di allungamento della stagione turistica.

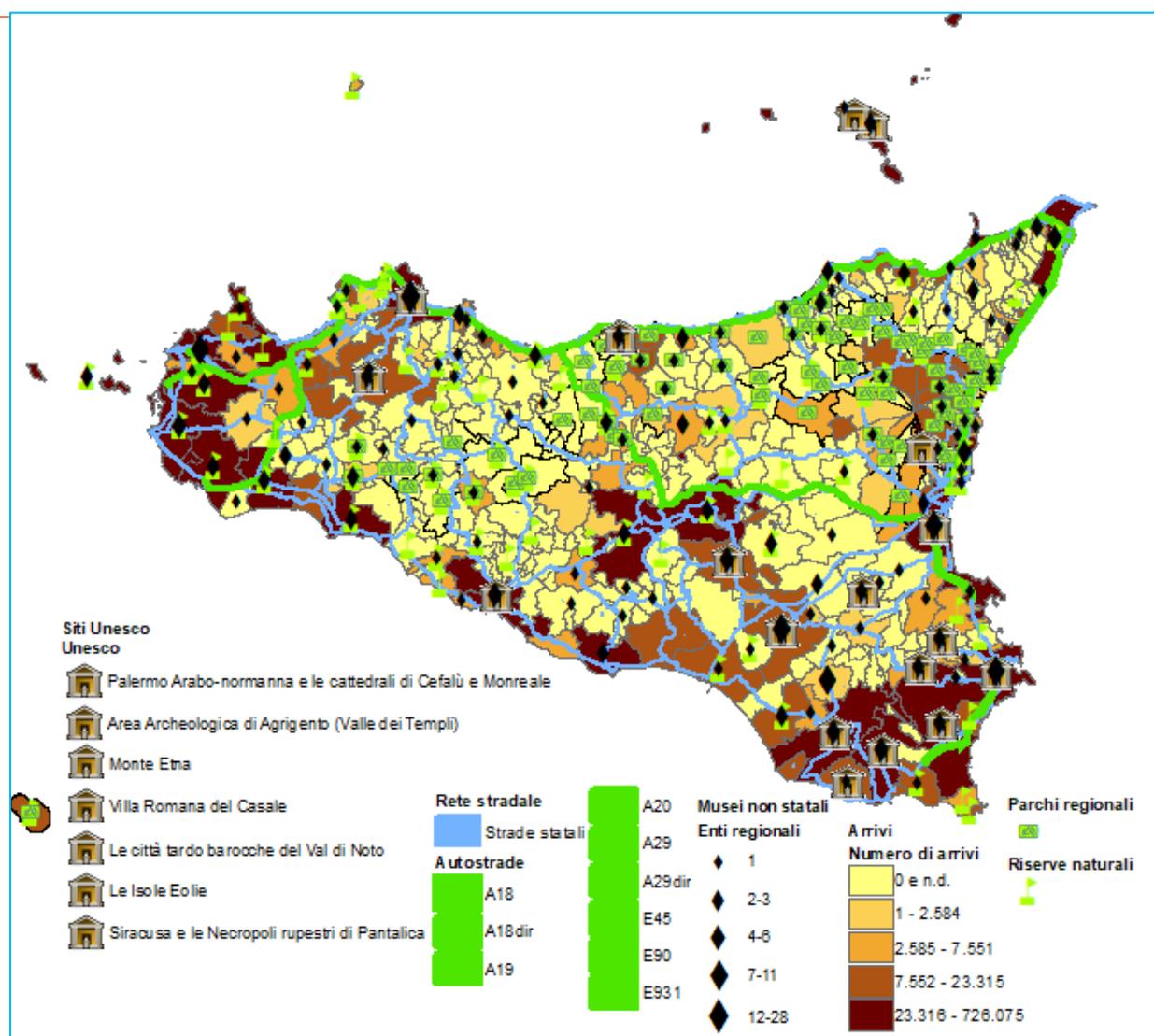
Osservando gli arrivi turistici in confronto all'offerta culturale e naturale (cfr. Mappa 4) si conferma che le zone maggiormente attrattive sono quelle costiere e tra queste la città di Palermo, parte delle province di Trapani e Siracusa, la provincia di Ragusa quasi interamente e le isole minori. Tra le aree interne solo la provincia di Enna attrae un numero significativo di turisti.

Le aree naturalistiche non sembrano sufficientemente attrattive dal punto di vista degli arrivi e sarebbe da approfondire in che rapporto sia dovuto alla insufficienza della valorizzazione per la fruizione e/o a quella del numero di posti letto disponibili. Anche per ciò che attiene gli attrattori culturali, ad eccezione dei Siti Unesco

che mostrano *appeal* dal punto vista turistico, la mappa dimostra come svariate parti del territorio non siano sempre adeguatamente fruite.

Per una completa lettura della mappa, appare rilevante evidenziare, però, che in molte zone, soprattutto interne, il numero degli arrivi è “non disponibile” e dunque non si può trarne specifica evidenza rispetto al loro grado di attrattività.

Mappa 4 - Arrivi negli esercizi ricettivi, musei non statali degli enti regionali, siti Unesco, parchi e riserve e rete stradale regionale per comune – Anni 2018 e 2019 (valori assoluti)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Regione Siciliana

2. IL CONTESTO PROGRAMMATICO DI RIFERIMENTO

Il quadro strategico - programmatico del PO FESR Sicilia 2014–2020 ha puntato sulla valorizzazione integrata delle risorse naturali, culturali e turistiche, come *driver* della crescita regionale, in piena aderenza all'approccio delineato nell'AdP. La strategia si fonda sull'assunto che il rafforzamento degli *asset* naturali e culturali, in una condizione di disponibilità privilegiata di risorse, rappresenti una condizione di vantaggio per definire e dare concretezza alle strategie di offerta turistica e per rafforzare il posizionamento competitivo delle destinazioni, anche alla luce dei nuovi paradigmi sui comportamenti turistici e sulle motivazioni di viaggio rispetto ai quali l'identità dei luoghi assume rilevanza sempre crescente.

Gli investimenti declinati nella logica della integrazione delle politiche di valorizzazione sono stati inquadrati all'interno della priorità d'investimento 6.c *Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale*, con un'articolazione triplice ma di evidente convergenza:

- tutela e valorizzazione delle risorse naturali che comprende la promozione della biodiversità e la protezione del patrimonio naturale, principalmente nei parchi naturali e nei Siti Natura 2000 (**Policy Natura**);
- tutela e valorizzazione delle risorse culturali che riguarda la protezione e conservazione del patrimonio culturale, lo sviluppo di infrastrutture culturali o aiuti per il miglioramento dei servizi culturali e delle imprese dell'industria culturale e creativa (**Policy Cultura**);
- supporto alla filiera turistica in senso stretto e rafforzamento delle destinazioni turistiche con infrastrutture e promozione dei servizi per la ricettività, l'ospitalità, l'accoglienza, il marketing e il sostegno alle imprese operanti in tali ambiti. (**Policy Turismo**).

Il riposizionamento delle destinazioni turistiche è connesso in misura decisiva al miglioramento delle condizioni e gli standard di offerta e fruizione del patrimonio, nelle aree di attrazione culturale/naturale, ed alla valorizzazione contestuale delle risorse e delle competenze dei territori. Parallelamente, il PO FESR ha inteso altresì rafforzare i processi di sviluppo del turismo e delle industrie culturali e creative sostenendo nell'ambito dell'OT 3 gli investimenti delle imprese, nelle aree degli attrattori, che fossero finalizzati alla qualificazione dell'offerta e all'innovazione di prodotto/servizio.

Nel quadro della PI 6.c, la presente valutazione focalizza in particolare le Azioni pertinenti nell'ambito dei seguenti OS:

O.S. 6.6 - Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale.

Centro di responsabilità competente: Dipartimento Ambiente.

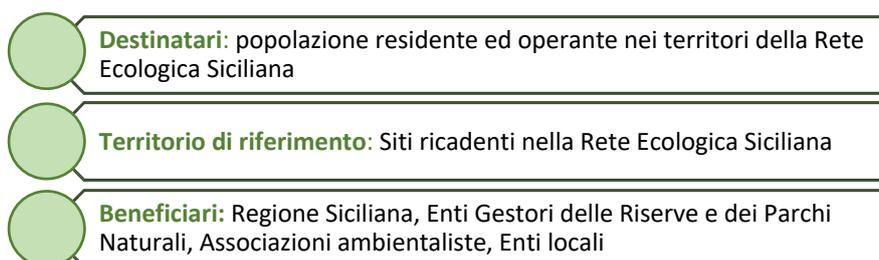
La valorizzazione degli *asset* naturali è perseguita, come effetto degli interventi dell'OS, sia dal punto di vista della tutela degli habitat e dell'ecosistema che della fruizione, in funzione del turismo sostenibile ed in coerenza alle "Linee strategiche e di indirizzo politico per la programmazione 2014/20 nei settori dei Beni Culturali, del Turismo e dell'Ambiente". Una particolare rilevanza strategica è stata conferita alla realizzazione del Sentiero Italia-Sicilia, individuato conseguentemente dal Dipartimento Ambiente, con DDG n. 308/2010, quale infrastruttura ecologica di collegamento e strumento di promozione turistica in grado di fare da traino ai territori circostanti, ad oggi poco valorizzati sotto tale aspetto.

L'auspicio del Programma era quello che, in discontinuità con la precedente programmazione, potesse essere superata la frammentazione dell'offerta turistica e migliorata la connessione tra le parti nonché la fruizione dei siti di interesse, facendo ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione, della comunicazione e della

geolocalizzazione e ai prodotti turistici per la promozione del patrimonio naturale, quali ad esempio i servizi di certificazione ambientali per la fruizione del patrimonio naturale ispirati ai principi della Carta Europea del Turismo Sostenibile (CETS).

L'obiettivo specifico 6.6 è articolato quindi nelle seguenti Azioni:

6.6.1 - Interventi per la tutela e la valorizzazione di aree di attrazione naturale di rilevanza strategica (aree protette in ambito terrestre e marino, paesaggi tutelati) tali da consolidare e promuovere processi di sviluppo.

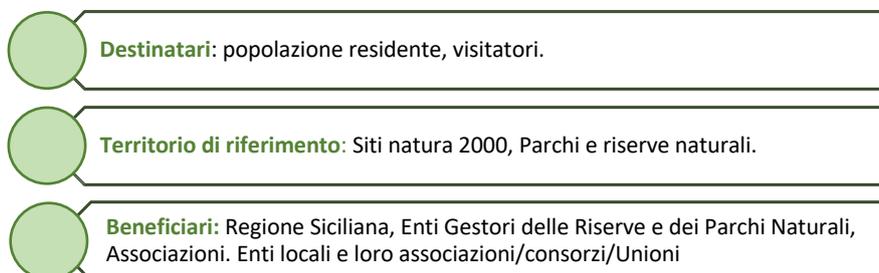


L'azione 6.6.1, prevedendo interventi volti alla tutela, valorizzazione e fruizione sostenibile delle aree di rilevanza strategica della Rete Ecologica Siciliana (RES), si riferisce, oltre che alla Strategia Nazionale per la Biodiversità, alle richiamate *Linee strategiche e di indirizzo* per gli aspetti che finalizzano gli interventi di valorizzazione delle attrattività naturali ad un'offerta omogenea e di qualità per il visitatore.

I corridoi ecologici, i Geositi, i siti con presenza di piante monumentali di particolare interesse (storico, paesaggistico, botanico) e le aree soggette a tutela paesaggistico-ambientale sono i *fattori di attrattività* della RES sulle quali intervenire attraverso:

- il recupero e la realizzazione di sentieristica e di altre vie e punti di accesso, reti sentieristiche e ciclopedonali di connessione esterna tra le aree protette.
- la realizzazione di aree verdi attrezzate per la ricreazione all'area aperta, orti botanici, punti di osservazione, attrezzature e strutture dirette al miglioramento della fruizione;
- la riqualificazione di aree e siti di particolare valore paesaggistico, ambientale, naturale, funzionale e finalizzata allo sviluppo di un turismo eco-compatibile e sostenibile;
- il progetto "Sentiero Italia-Regione Siciliana" quale infrastruttura ecologica di collegamento tra le aree dei principali attrattori culturali regionali (D.D.G. n. 308 dell'8/06/2010) da attuare attraverso una procedura a titolarità regionale, prevedendo la realizzazione di tre tratti di circa 923 km, denominati rispettivamente:
 1. Dorsale Settentrionale Sicula;
 2. Monti Nebrodi-Monti Iblei;
 3. Monti di Palermo-Monti Sicani.

Azione 6.6.2 - Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio naturale attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate.



Il PO FESR 2014 2020 ha previsto che l'Azione 6.6.2 fosse finalizzata alla realizzazione di servizi tecnologicamente avanzati e prodotti turistici per la promozione del patrimonio naturale per migliorare le connessioni tra le aree naturalistiche e la fruizione dei siti di interesse. Il Programma prevedeva di finanziare interventi con le seguenti finalità:

- a) definizione di una immagine coordinata delle aree protette, realizzazione del geoportale regionale RES, potenziamento /miglioramento dei siti internet delle aree protette;
- b) realizzazione nei centri accoglienza, nei punti visita, nei musei naturalistici e nei CEA di aree multimediali e interattive;
- c) sviluppo di nuovi contenuti culturali e modalità di divulgazione e fruizione innovativa delle emergenze naturali attraverso soluzioni tecnologiche digitali;
- d) sviluppo di sistemi *smart* di segnaletica ed informazione;
- e) promozione ed avvio dei servizi di certificazione ambientali per la fruizione del patrimonio naturale ispirati ai principi della Carta Europea del Turismo Sostenibile (CETS);
- f) definizione di sistemi di monitoraggio e di valutazione della soddisfazione degli utenti sui servizi turistici e di fruizione.

O.S. 6.7 - Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione.

Centro di Responsabilità competente: Dipartimento dei Beni Culturali.

La logica di intervento dell'Obiettivo Specifico 6.7 si ispira a un principio di spiccata di concentrazione, sostenendo investimenti chiaramente connessi al Sistema degli attrattori riconosciuti dal sistema UNESCO secondo la seguente ripartizione (rif. Allegato 4 PO 2014-2020):

- a) I grandi Attrattori (GA) individuati nei siti Unesco (riconosciuti o candidato) e i sei della Sicilia Occidentale;

b) Attrattori del patrimonio regionale di riconosciuta rilevanza strategica per i contesti territoriali di riferimento dei Siti Unesco e degli attrattori della Sicilia occidentale, capaci di rafforzarne la strategia di valorizzazione;

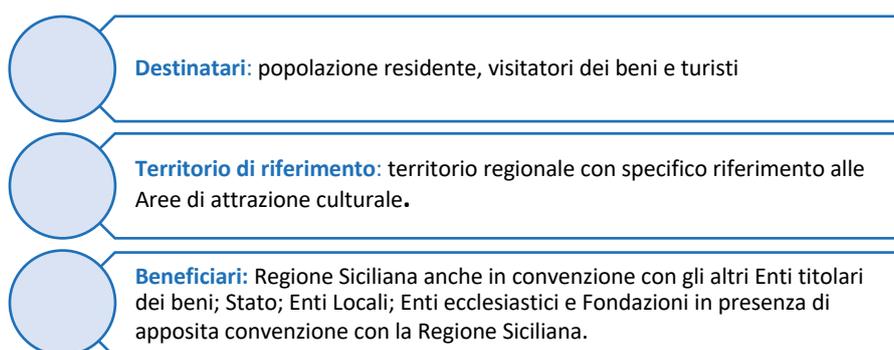
c) Aree di attrazione culturale - Specifici attrattori anche non del patrimonio regionale (statali, di Enti Locali o Ecclesiastici, Fondazioni) collegati ai contesti territoriali dei Siti Unesco e degli attrattori della Sicilia Occidentale. Oltre alla individuazione degli Areali di attrazione sono specificate le Aree geografiche su cui insistono gli attrattori, definite in termini di territori comunali.

La logica di concentrazione prescritta dalle *Linee Strategiche e di indirizzo politico* trova una evidente applicazione programmatica, che nell'attuazione si deve tradurre nella diretta connessione tra le operazioni da selezionare ed il riposizionamento competitivo e la riorganizzazione dei territori in un sistema di *Destination Management Organization (DMO)*.

La Strategia di valorizzazione, promozione e sviluppo del patrimonio naturale e culturale è fortemente caratterizzata in termini di complementarità:

- al PON Cultura e Sviluppo;
- alla Strategia regionale per la Specializzazione Intelligente - S3 Sicilia (ambito strategico "Turismo, Beni Culturali e Cultura");
- all'OT3, per gli aspetti di supporto, innovazione e messa in rete delle imprese del sistema turistico;
- con le finalità degli interventi di *e-culture* ed *e-tourism* dell'OT2 che prevedono soluzioni tecnologiche per la digitalizzazione e innovazione dei processi interni della P.A.

Azione 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 tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo.



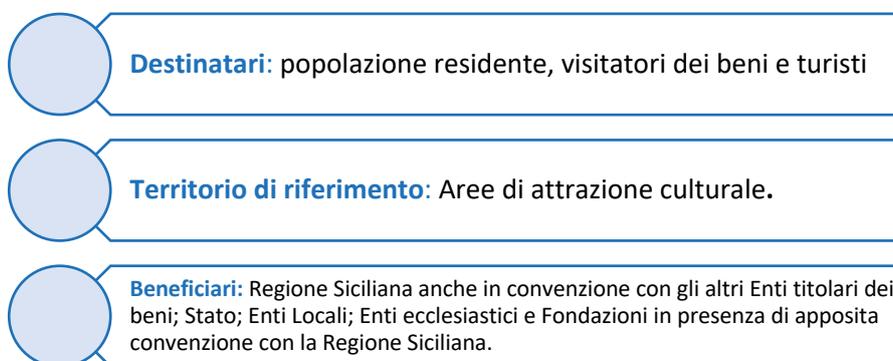
L'Azione 6.7.1 ha mirato al miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione delle aree di attrazione culturale finanziando interventi di tutela, recupero e valorizzazione riguardanti:

- il restauro del patrimonio culturale, materiale e immateriale finalizzato alla conservazione e all'adeguamento funzionale, strutturale ed impiantistico;
- allestimenti museali e di percorsi di visita;
- il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle collezioni;

- l'acquisto di attrezzature e dotazioni tecnologiche;
- il miglioramento dell'accessibilità, la sicurezza e vigilanza degli attrattori e delle aree esterne di pertinenza;
- il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità individuati dal Progetto pilota POAT MiBACT.¹⁸

Nell'impostazione del Programma, era previsto che gli interventi diretti sul patrimonio e quelli di carattere infrastrutturale dell'Azione 6.7.1 fossero incardinati, in una logica di integrazione evidente, con quelli di tipo "trasversale" dell'Azione 6.7.2. rivolta invece alla fruizione degli attrattori culturali.

Azione 6.7.2 Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate.



L'Azione 6.7.2 sostiene il miglioramento dei sistemi di fruizione e di divulgazione della conoscenza del patrimonio culturale con riferimento al Sistema degli Attrattori OS 6.7.

L'Azione si è articolata nelle seguenti linee di attività:

- realizzazione di servizi e prodotti divulgativi che consentano di migliorare e di rendere più intensa e coinvolgente la fruizione del patrimonio;
- promozione di servizi aggiuntivi di intrattenimento culturale e ricreativi collegati agli attrattori culturali;
- creazione/implementazione di archivi digitali, anche previa attività di digitalizzazione del patrimonio culturale legato agli attrattori;
- individuazione/applicazione di forme e strumenti per la gestione innovativa e integrata delle diverse funzioni ed attività rivolte all'utenza e svolte negli attrattori.

Nelle aree di riferimento degli attrattori inseriti nel PON Cultura, la complementarità con la programmazione nazionale, nel rispetto dei principi di demarcazione PON/POR stabiliti dall'Accordo di Partenariato, è stata condivisa con l'AdG del PON, nell'ambito degli accordi bilaterali (AOA) previsti dal PON approvato.

¹⁸ Tale azione, in linea con gli sviluppi del citato progetto pilota POAT MIBACT, si intende riferita all'intero territorio regionale, ed è previsto che sia prioritariamente nelle aree target dell'Azione.

O.S. 6.8 - Riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche

Centro di responsabilità competente: Dipartimento del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo.

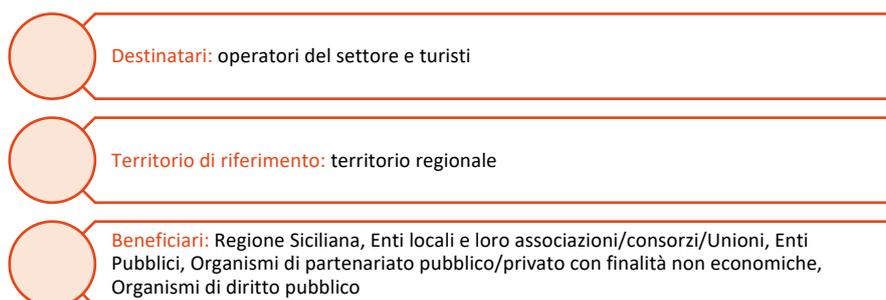
La strategia di sviluppo turistico del PO, incardinata sulle "Linee strategiche e di indirizzo politico" adottate con la DGR 81/15 e i loro orientamenti di integrazione con le *policy* ambiente e cultura, voleva incidere sulle criticità connesse anche alla frammentazione dell'offerta ed alla debole *governance*, razionalizzando quest'ultima attraverso la strutturazione di moderne *Destination Management Organization*, cioè complessi sistemici di servizi e risorse correlati allo sviluppo e al governo dell'offerta turistica integrata.

Il cambiamento atteso, anche aggregando più distretti turistici, mirava a favorire la fruizione integrata delle risorse culturali e naturali, incrementando, diversificando e destagionalizzando i flussi turistici, avvalendosi di nuove tecnologie e attuando una comunicazione unitaria ed innovativa del *brand* "Sicilia".

La strategia presentava numerosi riferimenti di complementarità:

- il PON "Cultura e Sviluppo";
- le azioni a valere sull'OT 3 del PO, di supporto, innovazione e messa in rete del sistema delle imprese turistiche;
- la S3 Sicilia che ha identificato nei beni culturali e nel turismo nicchie ad alto potenziale innovativo, puntando alla promozione di reti tra imprese delle filiere culturali, creative e dello spettacolo e imprese più tradizionali;
- il Piano Straordinario della Mobilità Turistica (D.L.83/2014, convertito dalla L.106/2014).

Azione 6.8.3: Sostegno alla fruizione integrata delle risorse culturali e naturali e alla promozione delle destinazioni turistiche.



In coerenza con gli obiettivi di diversificazione dell'offerta turistica e di destagionalizzazione dei flussi, il Dipartimento Turismo ha previsto di sostenere il processo di aggregazione dei diversi distretti turistici esistenti e organizzati per territorio e/o per temi e ritenuti di grande rilevanza strategica per la costruzione di un prodotto turistico integrato attraverso:

- l'elaborazione di un innovativo modello di *governance* delle DMO (*Destination Management Organization*), nonché lo studio e la costruzione di un prodotto turistico integrato su cui far convergere in forma sinergica diversi soggetti distrettuali;

- azioni di sensibilizzazione finalizzate all'aggregazione dei distretti turistici nel processo di trasformazione in DMO.

Nell'ambito della strategia regionale di sviluppo turistico il Dipartimento Turismo ha altresì previsto di dare attuazione a interventi che fossero finalizzati a rafforzare la reputazione turistica della regione come destinazione (rafforzamento del *brand*), migliorare la qualità dell'esperienza turistica e a promuovere un'immagine di offerta diversificata avente ad oggetto la fruizione integrata delle risorse culturali e naturali.

Gli interventi finanziabili dall'azione 6.8.3. hanno riguardato:

- il riposizionamento delle destinazioni turistiche attraverso l'ottimizzazione e promozione di prodotti specifici integrati;
- Il sostegno al processo di incontro tra la domanda e l'offerta in materia di turismo, in complementarità con le azioni in favore delle imprese ricadenti nell'ambito dell'OT 3;
- *e-tourism* attraverso: soluzioni *smart* che prevedano attività di analisi della *brand reputation*, di *market intelligence* e di monitoraggio dei mercati con strumenti multimediali;
- diffusione di conoscenze e dati statistici, di un sistema unico di geo-referenziazione tra i diversi sistemi di conoscenza dell'amministrazione regionale;
- realizzazione di interventi coerenti con il "Piano Regionale di Propaganda Turistica" (L.R.46/97), sostituito dal 2019 dal Programma Triennale di Sviluppo Turistico (approvato per il triennio 2019 – 2021 con D.P. n.02 del 07 Gennaio 2019).

3.1 Ricognizione delle risorse investite sulle policy natura, cultura e turismo in ambito nazionale e regionale

L'ambito tematico che ricomprende turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali ha una caratura strategica di rilievo nazionale supportata dall'utilizzo delle risorse dei Fondi Strutturali, del Fondo di Sviluppo e Coesione e del PAC. Le risorse complessivamente investite sul territorio nazionale al mese di giugno 2019, per progetti censiti come "in attuazione", ammontano a poco più di 3 miliardi¹⁹.

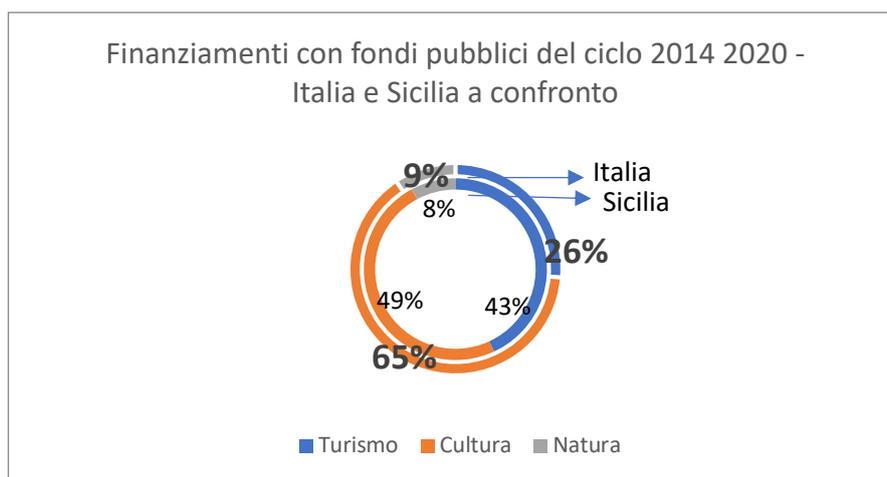
Nella tabella sottostante (Tab.2), sono stati ricompresi, ai fini dell'analisi, interventi in attuazione sul territorio nazionale aventi ad oggetto infrastrutture e servizi turistici (**Turismo**), interventi di tutela e valorizzazione delle risorse culturali (**Cultura**) e interventi di tutela e valorizzazione delle risorse naturali (**Natura**).

Tab. 2 – Totale finanziamento pubblico ciclo 2014 2020 su progetti in attuazione settori Turismo, Cultura e Natura al 30 giugno 2019 – Fonte: elaborazione su dati Open Coesione, Open data Platform.

	Turismo		Cultura		Natura		Totale
Italia	819.031.668,50	26,3%	2.007.064.753,18	64,4%	291.848.190,20	9,3%	3.117.944.611,88
Regioni meno sviluppate	395.274.629,28	23,6%	1.134.938.757,70	67,7%	146.966.591,80	8,7%	1.677.179.978,78
Sicilia	137.355.747,08	43,0%	156.459.606,98	49,0%	25.152.860,00	8,0%	318.968.214,06

La *policy* Cultura risulta aver ricevuto la parte più cospicua dei finanziamenti, corrispondente al 65% delle risorse finanziate complessivamente mobilitate a livello nazionale (Fig. 21), mentre nel caso siciliano il settore culturale registra un ammontare di risorse finanziarie più ridotto (49%) cedendo la maggior quota di risorse investite a favore del Turismo, che registra un cospicuo incremento relativo raggiungendo il 43% degli investimenti in attuazione.

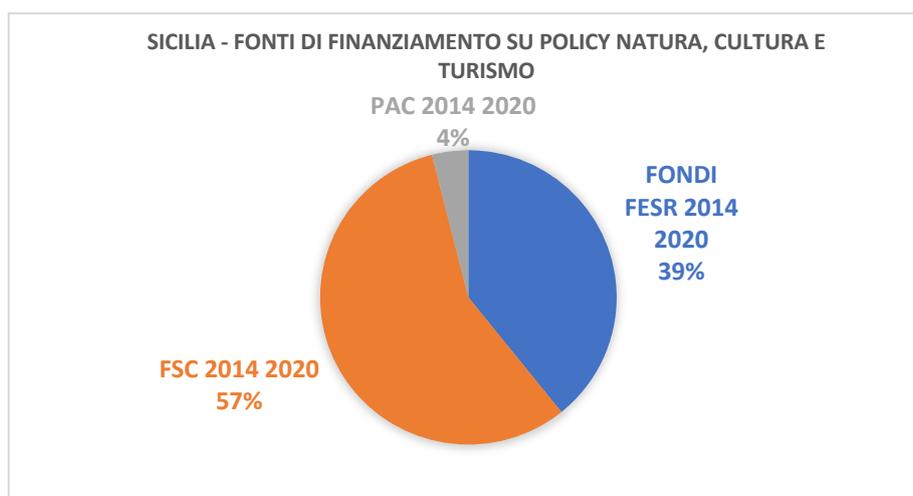
Fig. 21 – Percentuale di finanziamento pubblico ciclo 2014 2020 su progetti in attuazione riferito alle policy Turismo, Cultura e Natura al 30 giugno 2019. Italia e Sicilia a confronto – Fonte: elaborazione su dati Open Coesione, Open data Platform



19 Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione, Open Data Platform CE, Programmi Operativi FESR Approfondimenti tematici su progetti in attuazione Settori "Turismo, Cultura, Natura" al 30 giugno 2019

Spostando il focus sulle fonti di finanziamento, sempre nell'ambito dei progetti in attuazione del ciclo dei fondi 2014-2020 censiti al giugno 2019, emerge che su un totale di quasi 320 M€ di progetti finanziati afferenti le policy Cultura, Natura e Turismo, il Fondo di Sviluppo e Coesione è il maggior erogatore con il 57% del totale (Fig.22), seguito dal FESR che ha sostenuto progetti per un importo di 125 M€ (dei quali circa 44 M€ a valere sul PON Cultura e Sviluppo) pari al 39% del totale e dei quali circa la metà specificatamente rivolta al conseguimento della priorità d'investimento 6.c Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale, oggetto della presente valutazione.

Fig. 22 – Contributo (in %) per fonte di finanziamento - ciclo 2014 2020 - su progetti in attuazione riferiti alle policy



3. ANALISI DELL'EFFICIENZA DEI PROCESSI ATTUATIVI E DELL'INQUADRAMENTO NELLA PIANIFICAZIONE DI SETTORE

4.1 L'Obiettivo Specifico 6.6

Al fine di facilitare la lettura e l'approfondimento dei risultati della valutazione, si riportano per ciascuno degli Obiettivi Specifici oggetto di analisi i quesiti valutativi adottati.

Q1.A: Gli investimenti si inseriscono in un quadro strategico di settore che regola le policy regionali in campo turistico? Nell'ambito di tale quadro, la scelta dei singoli interventi risponde ad una logica di coerenza? (Valutazione di coerenza/rispondenza)

Q1.B: Le azioni del Programma attuate dai Dipartimenti Ambiente, Beni Culturali e Turismo hanno evidenziato elementi di integrazione in fase di programmazione e di attuazione rispetto agli obiettivi di policy? (Valutazione del grado di integrazione)

Q2: Le azioni del Programma sono in grado di incidere sulle politiche culturali, ambientali e turistiche della Regione Siciliana? (Valutazione di incidenza)

Q2.1 – In che misura la configurazione complessiva delle procedure attuative risulta adeguata agli obiettivi posti dalla programmazione (in termini di modalità di selezione dei progetti, di tempistica, di affidamento delle responsabilità del processo di selezione, ecc.)? (Valutazione dell'adeguatezza)

Q2.2 In che misura la tempistica effettiva di attuazione ha rispettato le previsioni programmatiche? In quale stadio procedurale si sono determinati dei colli di bottiglia? A quali cause sono da attribuire tali criticità? (Valutazione di efficienza)

Nella logica di intervento dell'OS, il miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione, effetti sinergici delle due Azioni nella quali esso si articola, contribuiscono alla crescita di attrattività del patrimonio naturale e si inseriscono nella triplice direttiva di intervento sulla qualità complessiva delle destinazioni perseguita dall'Asse. Agli interventi essenzialmente materiali finalizzati alla tutela, valorizzazione e fruizione sostenibile nelle aree di attrattività, si è inteso affiancare quelli, anche e prevalentemente di carattere immateriale, tesi al miglioramento delle connessioni e della comunicazione, che impattino sulla frammentazione - anche comunicativa - dell'offerta ed accrescano l'effetto di traino dell'attrattore naturale sui territori ed esso circostanti, ad oggi poco valorizzati.

3.1.1 L'Azione 6.6.1

Per l'Azione 6.6.1 il CdR Dipartimento Ambiente ha previsto che fosse attuata secondo le due procedure seguenti, rispetto alle quali la successiva Tabella 3 sintetizza il report consultato, riassuntivo delle date di avvio e conclusione:

- PRATT762: "Interventi per la tutela e la valorizzazione di aree di attrazione naturale di rilevanza strategica";
- PRATT763: "Regione Siciliana - Enti gestori delle riserve e dei parchi naturali, associazioni ambientaliste, Enti Locali".

Tab. 3 – Procedure di attuazione per articolazione Azione 6.6.1. (schema di sintesi da Caronte Regione Sicilia - Ottobre 2020)

PATT	N° progetti	Data avvio procedura			Data conclusione procedura			Importo	
		prevista	aggiornata	effettiva	prevista	aggiornata	effettiva	previsto	effettivo
PRATT 762	0	20/02/2017		03/07/2017	19/08/2019			18.410.900,29 €	0,00 €
PRATT 763	0	11/08/2016	02/07/2018		20/12/2017		01/03/2019	3.000.000,00 €	0,00 €
								21.410.900,29 €	0,00 €

Come si darà evidenza nei paragrafi che seguono, il report per articolazione estratto dal SIL Caronte non risulta aggiornato rispetto all'attuazione delle procedure né riguardo ai dati relativi all'avvio delle procedure, né riguardo agli importi previsti ed effettivi. Si è ritenuto comunque opportuno, come specificato al par. 1.1 relativo all'inquadramento dell'oggetto della valutazione e strutturazione dell'analisi, dare evidenza delle carenze informative del sistema di monitoraggio che tuttavia è stato utile al fine di effettuare una ricognizione delle PRATT in attuazione da parte del Dipartimento.

3.1.1.1 La procedura pratt 762 "interventi per la tutela e la valorizzazione di aree di attrazione naturale di rilevanza strategica"

Con DDG 559 del luglio 2017 il Dipartimento Ambiente ha pubblicato un Avviso, con procedura di valutazione delle domande a graduatoria, per la selezione di operazioni per la realizzazione di OO.PP. ed acquisizione di beni e servizi, mirate alla tutela, valorizzazione e fruizione sostenibile delle aree di rilevanza strategica della Rete Ecologica Siciliana (RES).

Su una dotazione finanziaria di € **42.875.617,74** destinati ad interventi attuati dagli Enti Gestori delle Riserve e dei Parchi Naturali, dalle Associazioni ambientaliste e dagli Enti locali, sono state ammesse a finanziamento n. 25 operazioni per un valore di € **26.828.839,55**, lasciando una disponibilità di risorse pari a circa 16 milioni di euro, rimesse poi a bando con un secondo avviso nel mese di novembre 2019 e per il quale il 31 luglio si è chiusa la ricezione telematica delle istanze e al momento della rilevazione è in corso la fase istruttoria per la verifica della ricevibilità formale e per l'ammissibilità (n.97 istanze ricevute).

Gli interventi selezionati insistono sulle aree di rilevanza naturalistica della RES e hanno riguardato:

- il recupero e la realizzazione di sentieristica e di altre vie e punti di accesso per le attrattività nelle aree della Rete Ecologica Regionale, reti sentieristiche e ciclopedonali di connessione esterna tra le aree protette;
- la realizzazione di aree verdi attrezzate per la ricreazione all'area aperta, orti botanici, punti di osservazione, attrezzature e strutture dirette al miglioramento della fruizione del patrimonio ambientale anche mediante il recupero di strutture non utilizzate con caratteristiche legate alle tradizioni o alla storia del territorio (es. edifici rurali, mulini, etc.) per la realizzazione di centri visita, punti di informazione e piccole strutture ricettive;

- o la riqualificazione di aree, siti di particolare valore paesaggistico, ambientale, naturale funzionali e finalizzati allo sviluppo di un turismo eco-compatibile e sostenibile.

Dal punto di vista della coerenza ai quadri programmatici di settore, è emerso visibilmente il riferimento assunto dal Dipartimento Ambiente alla *Strategia nazionale della Biodiversità e la politica sulle infrastrutture verdi*, sia nelle scelte di programmazione che negli indirizzi operativi assunti, secondo quanto rilevato dalla analisi documentale e dalle interviste condotte a dirigenti e funzionari con responsabilità attuative.

L'analisi desk nell'andamento procedurale fondata su atti e provvedimenti del CdR, condotta per la valutazione dell'adeguatezza e dell'efficienza attuativa, è illustrata dalla sottostante Tabella 4:

Tab. 4 - Azione 6.6.1 – PRATT 762 "Interventi per la tutela e la valorizzazione di aree di attrazione naturale di rilevanza strategica": analisi desk

FASE 1 - PROGRAMMAZIONE				
Documento	Atto	Data	gg.	
PO FESR 2014 2020	DGR 267	10/11/2015	-	
Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione	DGR 266	27/07/2016	260	
Programmazione attuativa	DGR 70	23/02/2017	211	
		<i>durata fase</i>	471	(mesi 16)
FASE 2- ATTIVAZIONE/SELEZIONE				
Step	Atto	Data	gg.	
Approvazione e pubblicazione dell'Avviso	DDG 559	03/07/2017	130	
Scadenza presentazione istanze	90 gg da pubbl. in GURS	11/10/2017	100	
Istruttoria per la verifica di ricevibilità e ammissibilità, approvazione dell'elenco degli interventi ammessi, non ricevibili o non ammissibili ed esclusi	DDG 35/2018 DDG 200/2018 DDG 304	29/05/2018	230	
Valutazione degli interventi e approvazione della graduatoria provvisoria	DDG 131	14/03/2019	289	
Graduatoria definitiva delle operazioni ammesse	DDG 653	26/07/2019	134	
		<i>durata fase</i>	883	(mesi 29)
		<i>durata complessiva</i>	1.354	(mesi 45)

Da quanto si può osservare, la PRATT762, che nel mese di maggio 2020 è giunta all'emissione dei decreti di finanziamento, aveva in precedenza impiegato un tempo di n.883 giorni (n.29 mesi) per adempiere agli step di attivazione e di selezione, e raggiunto una durata complessiva di 45 mesi dall'approvazione del Programma per l'approvazione della graduatoria definitiva conseguente al primo Avviso emanato, cui ha comunque fatto seguito un ulteriore Avviso per il quale la procedura non può considerarsi a tutti gli effetti conclusa.

Dalle interviste condotte è emerso che i principali colli di bottiglia della procedura hanno riguardato la fase di selezione, durata quasi n.29 mesi, e si sono ravvisate sia nella fase di ricevibilità/ammissibilità che in quella di valutazione.

Rispetto alla ricevibilità, le criticità in esame sono state determinate da un esubero di adempimenti formali previsti dall'avviso, primo fra tutti l'obbligo di una marca temporale che ha causato un alto tasso di mortalità progettuale, ma anche un'eccessiva richiesta di adempimenti (documenti firmati digitalmente) ed elaborati da presentare, non adeguati alla struttura tecnico-amministrativa della maggior parte dei beneficiari finali, ovvero le associazioni ambientaliste che, pur avendo acquisito una consolidata capacità gestionale delle aree protette loro affidate, non hanno tuttavia sviluppato altrettanta capacità tecnico -progettuale.

La mancanza di linee guida per l'istruttoria delle domande e la mancanza di FAQ hanno ulteriormente rallentato le attività istruttorie. La verifica di rispondenza dei criteri di ammissibilità non ha comportato difficoltà, in quanto tutti gli interventi finanziati erano localizzati nei territori definiti negli ambiti degli attrattori della RES e risultavano coerenti sia con gli strumenti di pianificazione delle aree protette terrestri e marine sia con i risultati attesi dagli interventi.

Tuttavia, il doppio controllo dei requisiti di ammissibilità, verificati dal servizio competente in sede di ricevibilità/ammissibilità e dalla Commissione in fase di valutazione, ha prodotto un'importante criticità soprattutto legata alla presenza di un quadro economico delle spese, quale requisito di ammissibilità, che ha reso impossibile o gravemente limitato, in ambito di valutazione della proposta, la possibilità di procedere escludendo spese non ammissibili a finanziamento.

Le previsioni del manuale di attuazione (allora vigente) non hanno agevolato le procedure di attuazione e di spesa: ad esempio, impegnare le risorse sul provvedimento di approvazione della graduatoria definitiva, laddove il livello tecnico progettuale delle operazioni ammesse era in molti casi lo studio di fattibilità, ha comportato incertezze interpretative in capo al Centro di Responsabilità circa l'impegno di risorse su progetti che non erano ancora maturi dal punto di vista tecnico.

Nel corso della fase di valutazione, un ulteriore problema che ha generato lunghezza temporale e ritardi procedurali, è stato legato al fatto che i criteri di selezione connessi ai risultati attesi dagli interventi, non sono stati sufficientemente esemplificati e/o declinati affinché fosse chiarito al beneficiario e alla Commissione come graduare e attribuire i relativi punteggi. La misurabilità e la natura dei criteri è stata per la Commissione e per i beneficiari di difficile interpretazione.

Questa difficoltà è stata superata nel secondo Avviso, pubblicato nel mese di novembre 2019, attraverso un apposito allegato che esemplifica e declina ciascun criterio valutativo, ma nell'ambito del primo avviso la poca chiarezza dei criteri valutativi ha prodotto una molteplicità di ricorsi per i quali ancora oggi la Commissione di Valutazione è frequentemente riconvocata.

Anche le ripetute dimissioni di membri della Commissione hanno contribuito al complessivo ritardo della procedura.

3.1.1.2 La procedura pratt 763: "Regione siciliana - enti gestori delle riserve e dei parchi naturali, associazioni ambientaliste, enti locali"

Rispetto alla PRATT763 – dedicata al Sentiero Italia – si rileva che l'attività di programmazione non si è tradotta in attuazione in quanto la relativa Procedura non è mai stata attivata, pur essendo stata redatta una prima bozza di protocollo d'intesa tra il Dipartimento Ambiente ed il CAI (Centro Alpino italiano), dopo aver ottenuto parere positivo da parte del MiBACT.

Nelle interviste condotte nell'ambito del Centro di Responsabilità, la mancata attuazione della procedura sopra descritta è stata motivata dal "cambio di priorità strategiche" determinatesi congiuntamente a quello dei vertici dirigenziali del Dipartimento, avvenuto nel 2018. Secondo le nuove direttive di attività, le azioni in corso in attuazione e in overbooking (avvisi aperti, procedure a valere sulla programmazione 2007-2013 da chiudere, etc.) hanno avuto priorità rispetto a nuove procedure di modesta dotazione finanziaria e aventi modalità attuative esplicitamente ritenute incongrue dai nuovi vertici.

In particolare, l'attuazione dell'intervento "Sentiero Italia" tramite l'affidamento ad un'associazione naturalistica della tracciatura e segnaletica dei percorsi, avrebbe determinato – secondo le considerazioni raccolte - una sorta di "delega della titolarità" rispetto alla quale le difficoltà realizzative sarebbero ugualmente ricadute sotto la responsabilità dell'Amministrazione.

Il diverso livello di dettaglio nella rilevazione dell'avanzamento tra le procedure analizzate nell'ambito dell'articolazione 6.6.1 del Programma e l'incompletezza dei dati determinano l'impossibilità di procedere all'analisi dell'avanzamento finanziario, pertanto si è ritenuto necessario avvalersi dell'esercizio sintetico condotto dall'Autorità di Coordinamento dell'AdG e dal CdR, con il supporto dell'AT del Programma²⁰, che utilizza dati aggregati per procedure a regia e a titolarità. I dati aggiornati alla redazione del Rapporto sono illustrati dalla seguente Tabella 5.

Il dato complessivo evidenzia un livello di rischio elevato rispetto al completo assorbimento della dotazione finanziaria entro il ciclo di vita del Programma e, tuttavia, si mantiene una previsione di spesa pari a 42.875.618 di euro alla scadenza n+3 del ciclo di programmazione.

Tab.5 – PO FESR Sicilia 2014 2020 Analisi stato d'avanzamento finanziario e prospettive di spesa (ottobre 2020): Azione 6.6.1

Azione	Sub Azione	Dotazione Finanziaria	Richieste di pagamento al 08.10.20	Importi erogati al 08.10.20	Importi controllati al 08.10.20	Importo certificato al 08.10.20	Target 2020	Previsioni CdR/AT Luglio 2020	Stima spesa ottobre 2020 (cumulata)	Stima spesa al 2023 (cumulata)
6.6.1	Regia	42.875.618	0	0	0	0	15.794.529	0	0	42.875.618
	Regia bis		0	0	0	0		0	0	
	Titolarità		0	0	0	0		0	0	

3.1.2 L'Azione 6.6.2

L'Azione 6.6.2, dalla dotazione finanziaria complessiva di € 5.097.290,86, è stata articolata nelle procedure sotto indicate.

- PRATT764: "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio naturale attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate" – titolarità, inerente alla realizzazione di un'immagine coordinata delle aree protette e la realizzazione di un portale web ad esse dedicato;
- PRATT765: "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio naturale attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate" – regia, avente quali beneficiari gli Enti gestori delle aree e delle riserve e specificatamente dedicate alla promozione e fruizione tramite tecnologie ICT.

Tab. 6 – Procedure di attuazione per articolazione Azione 6.6.2. (schema di sintesi da Caronte Regione Sicilia - Ottobre 2020)

PATT	N° progetti	Data avvio procedura			Data conclusione procedura			importo	
		prevista	aggiornata	effettiva	prevista	aggiornata	effettiva	previsto	effettivo
PRATT 764	0	20/03/17	02/07/18	03/07/17	20/12/17	01/03/19		3.097.290,86 €	0,00 €
PRATT 765	0	11/08/16	02/07/18		20/12/17	04/03/19		2.000.000,00 €	0,00 €
								5.097.290,86 €	0

Ancora una volta si evidenzia che il report per articolazione estratto dal SIL Caronte non risulta aggiornato rispetto all'attuazione delle procedure né riguardo ai dati relativi all'avvio delle procedure, né riguardo agli importi previsti ed effettivi.

L'Azione 6.6.2 è stata oggetto di una intensa attività di ulteriore specificazione programmatica tradotta nel documento *"Proposta di indirizzo per l'attuazione del PO FESR SICILIA 2014-2020, Asse 6 "Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse" – Azione 6.6.2 "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio naturale attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate"*.

Tale documento definiva dettagliatamente quattro successive fasi di implementazione, dalla redazione di linee guida alle fasi di affidamento o manifestazione di interesse per le procedure a titolarità o regia.

La principale finalità dell'Azione, rivolta alla realizzazione di servizi tecnologicamente avanzati e di prodotti turistici per la promozione del patrimonio naturale, aveva come presupposto, la capacità dei Dipartimenti attuatori di integrare gli interventi rispetto ai tre obiettivi di policy nel rispetto della priorità 6c del Programma, che è oggetto della presente valutazione.

In un'iniziale fase attuativa il Dipartimento Ambiente, al fine di realizzare la prima procedura a titolarità, aveva redatto un Accordo con il Dipartimento Turismo per lo sviluppo di un portale dedicato alla promozione delle aree ambientali protette, per il quale era stata avviata anche un'interlocuzione con ARIT- Agenzia Regionale per l'Innovazione tecnologica. Con il cambio dei vertici della dirigenza, l'orientamento attuativo originario di realizzare un portale web indipendente totalmente dedicato alle aree naturalistiche protette e che fosse anche un geo portale navigabile e fruibile con modalità GIS, è stato radicalmente modificato e, in accordo con l'ARIT, al fine di non moltiplicare il numero dei siti istituzionali e dei contenitori informativi, si è ritenuto opportuno uniformare l'immagine della Regione, e superare le difficoltà tecniche legate ai protocolli informatici che si sarebbero dovuti gestire per mettere in rete le aree della RES, e si è scelto invece di realizzare un'area digitale dedicata agli attrattori naturalistici all'interno del portale istituzionale della Regione Siciliana, tecnicamente gestito da ARIT. Ovviamente i contenuti, in vari modi raccolti e organizzati, da inserire nel portale istituzionale sarebbero rimasti a carico del Dipartimento Ambiente.

Dalle interviste condotte è emerso chiaramente che non c'è stata mai una fattiva collaborazione tra il Dipartimento Ambiente e gli altri due Dipartimenti, BB.CC. e Turismo, affinché una pianificazione integrata delle tre policy si traducesse in un'attuazione unitaria e coerente tra gli interventi.

Si rileva anzi che, ad onta di un intenso sforzo programmatico ed organizzativo iniziale per portare avanti le procedure previste, che ha comportato la predisposizione dell'Accordo con il Dipartimento Turismo ed una indagine conoscitiva sullo stato di fatto delle aree oggetto degli interventi, finalizzata sia a rilevarne i fabbisogni che ad individuare i contenuti del portale, nessuna procedura è stata attivata in relazione all'Azione 6.6.2 del PO.

Le motivazioni addotte ed assunte, al pari di quanto avvenuto nel caso della precedente Azione 6.6.1, sono anch'esse da ascrivere dal cambio di priorità strategiche determinatesi congiuntamente a quello dei vertici dirigenziali del Centro di Responsabilità, avvenuto nel 2018. Com'è intuibile, la mole di indagini, indirizzi ed indicazioni operative che hanno impegnato il Centro di Responsabilità nella rilevazione dei fabbisogni e nella programmazione di dettaglio dell'attuazione ha richiesto una altrettanto ponderosa e dettagliata attività di revisione e ri-definizione operativa, infine tradottasi nella sterilizzazione delle risorse dell'azione 6.6.2 in favore dell'Azione 6.6.1, la quale mostra l'evidente vantaggio comparativo di avere procedure in fase di attuazione.

Si è rilevato infine, a completamento del quadro attuativo, che gli interventi dedicati alla produzione di materiale divulgativo e al miglioramento della fruizione delle aree naturalistiche originariamente previsti

dall'Azione 6.6.2 sono stati ricompresi nel secondo Avviso dell'Azione 6.6.1 che ha quindi operato, più che ad integrazione, in sostituzione dell'Azione 6.6.2.

3.1.3 Sintesi della valutazione O.S. 6.6

Il quadro emerso dall'analisi documentale e dalle interviste condotte per l'obiettivo specifico 6.6 ha evidenziato un panorama molto variegato dell'attuazione delle Azioni nelle quali esso si articola.

Rispetto all'Azione 6.6.1, per la procedura a regia regionale PRATT762, gli interventi ammessi in graduatoria rispondono agli orientamenti dei quadri di settore e appaiono potenzialmente in grado di incidere sul risultato atteso di migliorare la tutela delle aree verdi nel rispetto della biodiversità e di contribuire all'incremento dei fruitori delle aree naturalistiche con positivi effetti dal punto di vista generale del turismo. La valutazione ha comunque trovato l'avanzamento procedurale ancora alla fase di emissione dei decreti di finanziamento e non possono quindi essere espresse considerazioni valutative in qualche modo anticipatrici rispetto agli effetti, che dovranno essere totalmente demandate alla Fase 2 della presente valutazione.

Le scelte strategiche ed attuative originariamente assunte dal PO, riguardo ad entrambe le Azioni si rivelano rispondenti ai quadri strategici di settore, con particolare evidenza riguardo alla procedura a titolarità PRATT763, dedicata al Sentiero Italia Sicilia, intervento specificatamente individuato già tra le principali direttive di Programma. A fronte di tale specifica coerenza, risulta ancora più rilevante la mancata attuazione dell'intervento previsto.

Come è stato verificato riguardo alle risorse umane dedicate ed alla tempistica adottata, non appare che all'attuazione complessiva dell'OS si sia attribuito un adeguato livello di priorità, ciò a vantaggio del raggiungimento di altri obiettivi di attuazione e di spesa, in particolare quelli residuati dal precedente ciclo di programmazione.

Considerato lo stato di avanzamento delle procedure verificato al momento delle rilevazioni compiute, che non ha ancora innescato una seppur parziale fase realizzativa, non si dispone degli elementi informativi sui quali fondare una valutazione d'incidenza degli interventi rispetto alle policy di riferimento.

Dal punto di vista dell'adeguatezza della *governance*, dalle interviste condotte è emerso che, riguardo alla procedura a regia regionale dell'Azione 6.6.1, la struttura di attuazione dispone di risorse umane quantitativamente adeguate rispetto al fabbisogno e dotate della necessaria capacità tecnico-amministrativa di gestione della procedura.

Non altrettanto adeguate al conseguimento degli obiettivi si sono mostrate le scelte attuative, poiché poteva essere ampiamente preventivata l'incapacità tecnica dei beneficiari finali, peraltro specificamente ben individuati, nella predisposizione della documentazione tecnico progettuale richiesta dalla normativa sugli appalti per la partecipazione ad una procedura a regia.

In un'ottica di semplificazione procedurale e di riduzione degli oneri, e con un'attenzione mirata alla destinazione degli interventi nelle aree protette, si sarebbe potuta valutare la maggiore funzionalità di una procedura a titolarità o di un Accordo di Programma.

L'insufficienza dell'ammontare totale dei progetti ammessi in graduatoria ad assorbire la capienza finanziaria del primo Avviso emanato, dalle informazioni acquisite, è infatti direttamente riconducibile alle difficoltà tecnico-progettuali incontrate dai beneficiari finali nella presentazione delle istanze.

Dal punto di vista dell'efficienza attuativa la procedura a regia PRATT762, l'unica andata effettivamente in attuazione, ha evidenziato una tempistica piuttosto dilatata, registrando 29 mesi solo per la fase di selezione delle operazioni.

A questo si aggiunge che, nello scenario dell'emergenza COVID 19, l'attuazione è investita dagli elementi di incertezza e fattori di rischio che coinvolgono l'intero ciclo di programmazione dei Fondi SIE. Rispetto al quadro degli indicatori, il raggiungimento del target di realizzazione si potrà verificare solo dopo il compimento della procedura attuativa del secondo Avviso. Rispetto al raggiungimento del target finanziario si è registrata l'assenza del dato in quanto l'Azione 6.6.1 non ha ancora prodotto spesa.

Le considerazioni espone in merito all'Azione 6.6.1 assolvono integralmente la valutazione della capacità dell'obiettivo specifico 6.6 di conseguire i risultati previsti al 2023. La capacità di conseguire i target di spesa finali – al pari di quelli dei risultati – sarà determinata dalla misura in cui alla scelta organizzativa di concentrare l'ammissione a finanziamento dei progetti, tesa a massimizzare l'efficienza finanziaria nell'allocatione delle risorse, corrisponderà un'adeguata efficienza nell'avanzamento fisico e procedurale, entro termine residuo dell'attuazione del PO.

In ultimo si ribadisce come non ci sia mai stata una effettiva integrazione tra il Dipartimento Ambiente e gli altri due Dipartimenti, BB.CC. e Turismo, affinché una pianificazione integrata delle tre policy si traducesse in un'attuazione unitaria e coerente tra gli interventi.

Tab.7 giudizio di sintesi Azioni 6.6.1 e 6.6.2

Azione	Grado Coerenza/ rispondenza	Grado di integrazione	Grado Adeguatezza delle procedure attuative	Grado di Efficienza attuativa
PRATT 762 - 6.6.1 procedura a regia regionale	(A)	(B)	(B)	(B)
PRATT 763 - 6.6.1 Sentiero Italia Sicilia	(M)	n.d	n.d	n.d
PRATT 764 - 6.6.2 procedura a regia regionale	(A)	n.d	n.d	n.d
PRATT 765 - 6.6.2 procedura a titolarità regionale	(A)	n.d	n.d	n.d

Legenda: (A): alto; (M): medio; (B): basso; N.D.: non definito (procedura non attiva)

4.2 L'Obiettivo Specifico 6.7

Q1.A: Gli investimenti si inseriscono in un quadro strategico di settore che regola le policy regionali in campo turistico? Nell'ambito di tale quadro, la scelta dei singoli interventi risponde ad una logica di coerenza? (Valutazione di coerenza/rispondenza)

Q1.B: Le azioni del Programma attuate dai Dipartimenti Ambiente, Beni Culturali e Turismo hanno evidenziato elementi di integrazione in fase di programmazione e di attuazione rispetto agli obiettivi di policy? (Valutazione del grado di integrazione)

Q2: Le azioni del Programma sono in grado di incidere sulle politiche culturali, ambientali e turistiche della Regione Siciliana? (Valutazione di incidenza)

Q2.1 – In che misura la configurazione complessiva delle procedure attuative risulta adeguata agli obiettivi posti dalla programmazione (in termini di modalità di selezione dei progetti, di tempistica, di affidamento delle responsabilità del processo di selezione, ecc.)? (Valutazione dell'adeguatezza)

Q2.2 In che misura la tempistica effettiva di attuazione ha rispettato le previsioni programmatiche? In quale stadio procedurale si sono determinati dei colli di bottiglia? A quali cause sono da attribuire tali criticità? (Valutazione di efficienza)

Nell'impostazione programmatica del PO, e nella stessa definizione dell'Obiettivo Specifico, era prevista una forte sinergia tra gli effetti delle due Azioni 6.7.1 e 6.7.2 nelle quali esso è articolato, che contribuivano alla crescita di attrattività delle aree di attrazione culturale l'una migliorandone condizioni e standard di offerta, l'altra agendo sui sistemi di fruizione e di divulgazione della conoscenza. Per grandi linee, l'intervento dell'Azione 6.7.1 ha contenuto spiccatamente tecnico – strutturale e manutentivo mentre le realizzazioni della 6.7.2 si caratterizzano come servizi (e prodotti) divulgativi e/o aggiuntivi collegati agli attrattori culturali.

4.2.1 L'Azione 6.7.1

La verifica dello stato di attuazione dell'Azione sconta, per molti aspetti, l'incerta attendibilità delle informazioni provenienti dal Sistema di Monitoraggio del Programma. Come si rileva dalla Tabella 8 seguente, il report dedicato all'elencazione della Procedure di Attuazione (PRATT) in corso alla stesura del rapporto indica la presenza di n.7 (sette) procedure:

- PRATT14646: "Operazioni coerenti con le finalità dell'azione 6.7.1" (Progetti Retrospettivi a Regia);
- PRATT14889: "Operazioni coerenti con le finalità dell'azione 6.7.1" (Progetti Retrospettivi a Titolarità);
- PRATT722: Titolarità "Interventi tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale nelle aree di rilevanza strategica";
- PRATT688: Regia "Interventi tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale nelle aree di rilevanza strategica";
- PRATT22632: "Investimenti per il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità dei luoghi della cultura";
- PRATT4488: ITI AU – "Interventi tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale nelle aree di rilevanza strategica";
- PRATT4489: ITI AI – "Interventi tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale nelle aree di rilevanza strategica".

Il report disponibile mostra un'alimentazione evidentemente lacunosa: sono indicate solo date previste di avvio e conclusione delle procedure mentre mancano quelle eventualmente aggiornate ed effettive.

Tab. 8 – Procedure di attuazione per articolazione Azione 6.7.1. (schema di sintesi da Caronte Regione Sicilia - Ottobre 2020)

PATT	N° progetti	Data avvio procedura			Data conclusione procedura			importo	
		prevista	aggiornata	effettiva	prevista	aggiornata	effettiva	previsto	effettivo
PRATT 688	0	11/05/2016			28/09/2017			5.064.273,73 €	0,00 €
PRATT 722	12	11/05/2016			18/01/2017			39.441.358,00 €	39.441.358,00 €
PRATT 4488	0							4.355.554,67 €	0,00 €
PRATT 4489	0							3.727.291,37 €	0,00 €
PRATT 14646	1	10/08/2018			31/12/2018			2.341.929,62 €	0,00 €
PRATT 14889	3	10/08/2018			31/12/2018			5.346.500,87 €	0,00 €
PRATT 22632	0	31/01/2017			31/12/2023			3.768.164,60 €	0,00 €
								64.045.072,86 €	39.441.358,00 €

In prima battuta, si rileva che l'importo effettivo totale ammonta al 62% circa di quello previsto e che è interamente imputato ad una sola procedura. È opportuno premettere che non si procederà ad analisi di dettaglio delle procedure PRATT 4488 e PRATT4489 in quanto relative a strumenti di attuazione territoriale del PO FESR (Agenda Urbana e Strategia Aree Interne) i quali, per le loro peculiarità organizzative e procedurali, saranno oggetto di una separata e specifica valutazione. In quanto alle restanti cinque procedure censite, la presenza di date apparentemente plausibili – sebbene, come tutte, al livello della sola previsione – dà priorità alle procedure PATT14646 e PATT 14889 entrambe denominate “Operazioni coerenti con le finalità dell'Azione 6.7.1.”, ovvero progetti c.d. retrospettivi, la prima a regia e la seconda a titolarità. La particolare modalità di selezione delle operazioni ammesse a finanziamento ha richiesto l'adozione di uno schema di analisi diversificato in relazione alle successive fasi temporali e diverse modalità nelle quali si è articolata la procedura a titolarità.

Prima di esaminare il dettaglio delle singole procedure di attuazione i cui esiti valutativi saranno maggiormente rispondenti al quesito di valutazione di efficienza), rispetto alla valutazione di coerenza con i quadri strategici di riferimento per la policy Cultura), si rileva la coerenza degli interventi ammessi con la programmazione di settore che si è ispirata a un principio di spiccata di concentrazione, sostenendo investimenti chiaramente connessi al Sistema degli attrattori (rif. Allegato 4 PO 2014-2020).

Rispetto all'implementazione della procedura l'analisi degli step avverrà per singola PRATT.

4.2.1.1 La procedura PRATT 14646 “Operazioni coerenti con le finalità dell'azione 6.7.1 - (progetti retrospettivi a regia)”

La data prevista di avvio della procedura a regia (PATT14646) indicata nella precedente Tabella 8, corrisponde a quella di una prima call di progetti retrospettivi; la conclusione effettiva rilevata dall'analisi documentale, non aggiornata comunque nel sistema di monitoraggio, risulta in linea alle previsioni.

Tab.9 - Azione 6.7.1 – PRATT14646 “Operazioni coerenti con le finalità dell'azione 6.7.1 - regia”: analisi desk

FASE 1 - PROGRAMMAZIONE				
Documento	Atto	Data	gg.	
PO FESR 2014 2020	DGR 267	10/11/2015	-	
Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione	DGR 266	27/07/2016	260	
Programmazione attuativa	DGR 70	23/02/2017	211	
			durata fase	471 (mesi 16)
FASE 2- ATTIVAZIONE/SELEZIONE				
Step	Atto	Data	gg.	
Indicazioni sulle modalità di selezione delle operazioni	Nota DRP Prot. n. 13541	10/08/2018	533	
Avvio Istruttoria per la verifica di ammissibilità degli interventi Approvazione Pista di controllo Dipartimento BB.CC “Progetti Retrospettivi”	DDG 5100 DRBB.CC.	24/10/2018	75	
Individuazione degli interventi da imputare al PO FESR	DDG 5716 DRBB.CC	23/11/2018	30	
Ammissione a rendicontazione delle operazioni	DDG 6029 DRBB.CC.	05/12/2018	12	
			durata fase	650 (mesi 22)
			durata complessiva	1.121 (mesi38)

La durata complessiva delle fasi di attuazione oggetto di analisi è evidentemente determinata in parte preponderante dall'intervallo decorso tra di esse (diciotto mesi su ventidue per l'attivazione della procedura e la selezione degli interventi), verificandosi in seguito una tempistica piuttosto sollecita nell'ammissione a rendicontazione dei progetti retrospettivi, come avviene generalmente dai diversi CdR.

Per quanto attiene al complessivo avanzamento dell'attuazione, sotto il profilo finanziario, gli impegni validati dal beneficiario dell'unica operazione della procedura (Adeguamento, ampliamento, completamento e ristrutturazione funzionale del Museo Civico di arte contemporanea di Gibellina), mostrano un valore pari a circa il 97% del costo totale ed i pagamenti, allo stesso livello di validazione, pari a circa il 94%.

4.2.1.2 La procedura PRATT 14889 "Operazioni coerenti con le finalità dell'azione 6.7.1 (progetti retrospettivi a titolarità)"

Oltre a rideterminare gli step osservati per l'analisi di procedure per la imputazione di progetti retrospettivi, per quella relativa a progetti a titolarità si è reso necessario un duplice schema di rilevazione, poiché la PRATT 14889 ha avuto due distinte e successive fasi di selezione. La prima ha prodotto l'imputazione al PO FESR di una sola operazione (Restauro del grande Cretto di A. Burri) nell'ambito delle complessive tre risultanti per la procedura, per un importo pari a circa il 16% del costo totale rilevabile.

Tab.10 Azione 6.7.1 – PRATT14889 "Operazioni coerenti con le finalità dell'azione 6.7.1 – titolarità": analisi desk

FASE 1 - PROGRAMMAZIONE				
Documento	Atto	Data	gg.	
PO FESR 2014 2020	DGR 267	10/11/2015	-	
Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione	DGR 266	27/07/2016	260	
Programmazione attuativa	DGR 70	23/02/2017	211	
			<i>durata fase</i>	471 (mesi 16)
FASE 2- ATTIVAZIONE/SELEZIONE				
STEP	Atto	Data	gg.	
Indicazioni sulle modalità di selezione delle operazioni	Nota DRP Prot. n. 13541	10/08/2018	533	
Avvio Istruttoria per la verifica di ammissibilità degli interventi Approvazione Pista di controllo Dipartimento BB.CC "Progetti Retrospettivi"	DDG 5100 DRBB.CC.	24/10/2018	75	
Individuazione degli interventi da imputare al PO FESR	DDG 5921 DRBB.CC.	03/12/2018	40	
Ammissione a rendicontazione delle operazioni	DDG 5968 DRBB.CC.	04/12/2018	1	
			<i>durata fase</i>	649 (mesi 22)
			<i>durata complessiva</i>	1.120 (mesi 38)

La contestualità temporale con la procedura di progetti retrospettivi a regia già analizzata, dovuta in larga parte alla coincidenza di step derivanti dal medesimo atto amministrativo, consente, in quanto alle conclusioni analitiche, un rapido rinvio a quanto sopra già esposto, anche in quanto all'avanzamento finanziario dell'operazione che si attesta poco oltre il 90% del costo totale sia per gli impegni che per i pagamenti, con una validazione sufficientemente uniforme nei successivi livelli, a differenza della procedura a regia.

A seguito della adozione della Pista di controllo generale per l'imputazione di operazioni coerenti da parte dell'Autorità di Coordinamento dell'AdG e della conseguente comunicazione ai CdR delle modalità di selezione delle operazioni, è stata attivata una seconda "finestra" della procedura a titolarità che ha prodotto l'imputazione sul PO di altri due progetti retrospettivi, per un ammontare complessivo pari all'84% del costo totale ammesso, in massima parte determinato da quello di una sola operazione di costo pari al 70%.

Tab.11 Azione 6.7.1 – PRATT14889 "Operazioni coerenti con le finalità dell'Azione 6.7.1 – titolarità" seconda call: analisi desk

FASE 1 - PROGRAMMAZIONE				
Documento	Atto	Data	gg.	
PO FESR 2014 2020	DGR 267	10/11/2015	-	
Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione	DGR 266	27/07/2016	260	
Programmazione attuativa	DGR 70	23/02/2017	211	
			<i>durata fase</i>	471 (mesi 16)
FASE 2- ATTIVAZIONE/SELEZIONE				
STEP	Atto	Data	gg.	
Approvazione Pista di controllo ACADG "Progetti retrospettivi"	DDG 505 DRP	26/09/2019		
Indicazioni sulle modalità di selezione delle operazioni	Nota DRP Prot. n. 13541	22/10/2019	971	
Avvio Istruttoria per la verifica di ammissibilità degli interventi	Atto di indirizzo Dirigente DRBB.CC.	11/11/2019	20	
Individuazione degli interventi da imputare al PO FESR	Nota n. 57103 Serv. 6 DRBB.CC.	25/11/2019	14	
Ammissione a rendicontazione delle operazioni	DD.DG 5913 – 5915 DRBB.CC.	11/12/2019	16	
			<i>durata fase</i>	1021 (mesi 34)
			<i>durata complessiva</i>	1492 (mesi 50)

Trattandosi di una seconda fase della medesima procedura, la data di avvio non ha subito un aggiornamento rispetto alla precedente previsione; la data di conclusione risultante dall'analisi degli step risulta posteriore di circa un anno rispetto a quella prevista per l'intera procedura, rimasta invariata nella precedente e corretta indicazione relativa alla prima fase. Appare piuttosto evidente che il ritardo rilevabile rispetto alla data prevista di conclusione sia sostanzialmente dovuto al mancato aggiornamento che sarebbe stato dovuto a seguito di una seconda fase di selezione di progetti retrospettivi. Riguardo all'avanzamento procedurale, per la call in esame, l'incidenza dell'intervallo di tempo trascorso per il riavvio della procedura (trentadue mesi) è ancora maggiore di quanto rilevato in riferimento alla prima fase della procedura, mentre la fase di selezione – direttamente correlata all'Azione del CdR - risulta ancora più sollecitata della precedente essendosi esaurita nell'arco di settantasei giorni.

4.2.1.3 La procedura PRATT 722 "Interventi di tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale nelle aree di rilevanza strategica (titolarità)"

In termini di incidenza sull'attuazione complessiva dell'Azione, la procedura maggiormente rilevante può essere individuata nella PRATT722 a titolarità "Interventi di tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale nelle aree di rilevanza strategica" che da sola determina l'importo effettivo totale delle procedure osservabili.

Le interviste condotte confermano che le scelte strategiche effettuate per la selezione degli interventi si sono rivelate in linea con il quadro nazionale in demarcazione con il PON Cultura e con la logica di concentrazione degli attrattori richiesta dalla Commissione Europea per l'attuazione della policy Cultura.

Dall'analisi della PRATT sono emerse criticità di significativo rilievo per l'intero processo attuativo in carico al CdR, individuate nell'eccessivo turn over dei Dirigenti, specie per collocamento in pensione, nella disponibilità di risorse finanziarie e umane non sufficienti alla redazione di progettazione esecutiva adeguata ad una fluida attuazione, nell'eccessivo appesantimento, per la struttura burocratica, delle procedure previste, in rapporto con il Dipartimento Bilancio, per l'accertamento e la prenotazione delle risorse finanziarie.

Dal punto di vista dell'efficienza attuativa, si rileva che analogamente alla procedura a titolarità già analizzata in precedenza, anche in questo caso si sono verificate più fasi di attuazione sicché l'analisi degli step presenta molteplici aggiornamenti e reiterazioni di atti e date via via indicati.

Ad esempio, nel report di riepilogo delle procedure sull'Azione 6.7.1 (cfr. precedente Tab. 8) è indicata una data prevista di avvio della PRATT722 ancora precedente a quella della Circolare 03/2016 con la quale il Dirigente Generale del Dipartimento CdR ha dato formale avvio alla procedura negoziale per gli interventi a titolarità ed una data prevista di conclusione - non aggiornata dall'effettiva - non in linea con le risultanze dell'analisi degli step procedurali.

Dalle ulteriori verifiche innescate da tali discordanze è emersa l'incompletezza del dato nel report disponibile dal sistema di monitoraggio del PO, parzialmente rettificato ricorrendo all'informazione contenuta nel repertorio documentale. Inoltre, i documenti caricati nel gestore del sistema di monitoraggio segnalano la presenza di un'ulteriore procedura (PRATT5565) specificamente attivata dalla Circ. 05/2019, approvata con Decreto del Dirigente Generale, per la selezione di interventi a titolarità, ma poi ricondotta nel flusso procedurale della PRATT 722 oggetto di analisi.

Dal punto di vista della valutazione, prendendo atto che tali carenze informative non avrebbero potuto offrire un quadro procedurale adeguato, si è dunque ritenuto più conforme al metodo di analisi adottato in generale e più produttivo di risultati valutativi mantenere ugualmente un unico schema di analisi degli step procedurali pure in presenza di procedure formalmente distinte, poiché tra queste si verifica una sostanziale continuità gestionale, attuativa, finanziaria e tecnico - progettuale.

Tab.12 Azione 6.7.1 – PRATT722– Titolarità "Interventi di tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale nelle aree di rilevanza strategica" (comprende PRATT5565 da Documentale): analisi desk

FASE 1 - PROGRAMMAZIONE			
Documento	Atto	Data	gg.
PO FESR 2014 2020	DGR 267	10/11/2015	-
Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione	DGR 266	27/07/2016	260
Programmazione attuativa	DGR 285	09/08/2016	13
		durata fase	273 (mesi 9)
FASE 2- ATTIVAZIONE/SELEZIONE			
STEP	Atti	Date	gg.
Indicazioni sulle modalità di selezione delle operazioni	Circ. 03 DG DRBB.CC.	19/08/2016	
(Approvazione Pista di controllo "Realizzazione OO.PP e acquisizione di beni e servizi a titolarità" DRBB.CC.)	DDG 3322 DRBB.CC.	13/07/2017	
	Circ. 05 DG DRBB.CC.	23/05/2017	
	Circ. Prot.47054 DG DRBB.CC.	04/10/2019	
	approvata con DDG 4404 DRBB.CC.	15/10/2019	1.160

Istruttoria per la verifica di ammissibilità degli interventi				
Nomina Commissione Circ. 3/2016	DDG 4482	13/10/2016		
Nomina Commissione Circ. 5/2017 (EX PRATT5565)	DDG 3800 DRBB.CC.	28/08/2017		
Nomina Commissione Circ.2019	DDG 5084 DRBB.CC.	15/11/2019		
				31
Approvazione graduatorie definitive				
Circ. 3/2016	DDG 502 DRBB.CC.	15/02/2017		
Circ. 5/2017 (EX PRATT5565)	DDG 4345 DRBB.CC.	18/09/2018		
Circolare 4/2019	DDG 644 DRBB.CC.	04/03/2020	108	
		durata fase	1.299	(43 mesi)
		durata complessiva	1.572	(53 mesi)

L'analisi dell'avanzamento attuativo – procedurale, sintetizzato nella Tabella 12, rileva che l'intera procedura selettiva dall'emissione della prima circolare di chiamata a progetti (Circolare 3 del 2016) fino alla graduatoria che ammette a finanziamento i progetti con l'ultima ricognizione (Circolare 4 del 2019) ha richiesto un tempo di esecuzione di ben 43 mesi complessivi (3,5 anni).

L'incalzante esecuzione della procedura da parte del CdR, tramite la veloce emanazione di una circolare rivolta alle Sovrintendenze, soggetti attuatori degli interventi, soltanto dieci giorni dopo l'adozione del Documento di Programmazione Attuativa, costituisce una peculiare efficienza attuativa per l'intero Programma, in parte vanificata, però, da successivi interventi di revoca delle operazioni approvate con le Circolari n. 3 e n. 5. Le revoche sono state determinate da una bassa qualità progettuale degli interventi presentati dalle Sovrintendenze, come rappresentato dalle interviste condotte presso il CdR.

Successivamente all'approvazione della graduatoria derivante dalla seconda Circolare (PRATT5565) e a seguito dei suddetti provvedimenti di esclusione dalla rendicontazione, revoche a carico di operazioni ammesse a finanziamento e accertamento di economie in entrambe le procedure a titolarità, è stata verificata una disponibilità residua di 9.931.412,90 euro ed è stata avviata una nuova selezione, ricondotta nuovamente alla PRATT722. A marzo 2020, ne risulta approvata la graduatoria definitiva.

L'avanzamento finanziario delle operazioni per procedura presenti sul sistema di monitoraggio, presenta n.12 (dodici) operazioni censite della PRATT722, per un costo totale ammesso di 14.569.365,80 euro. Si riscontra la presenza di impegni su una sola operazione per un ammontare pari all'88% circa del costo totale della operazione medesima ed al 21% del costo totale di tutte le operazioni censite. Altrettanto si verifica, come ovvio, per i pagamenti, rilevati su una sola operazione e pari al 22% del costo totale dell'operazione ed al 5% del costo totale di tutte le operazioni della procedura.

È emersa decisamente una deficienza di informazione in quanto all'avanzamento finanziario della procedura poiché la differenza tra l'importo effettivo assegnato (cfr. precedente *Tabella 8 procedure di attuazione per articolazione*) ed il costo totale ammesso delle operazioni della PRATT722 ammonta a circa 25 milioni di euro, la disponibilità residua sulla quale è stata avviata l'ultima ricognizione progettuale soltanto a 9.931.412,90 euro. La ricerca di riferimenti per la compiuta rilevazione dei dati di avanzamento finanziario è resa ulteriormente complessa dal variare della denominazione della PRATT, nel repertorio documentale consultato, in riferimento alle successive circolari attuative, evidenziando ancora una volta l'incompletezza del dato nei report disponibili dal sistema di monitoraggio del PO.

4.2.1.4 La procedura PRATT 688 "Interventi tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale nelle aree di rilevanza strategica (regia)"

Dalle interviste condotte con il CdR emerge come l'attuazione della PRATT 688 a regia, in contraddizione con la logica di concentrazione (anche finanziaria) che permea le scelte strategiche del Programma Operativo, avviene con un avviso (DDG 588 del 20.11.2017) che prevede un importo massimo per progetto ammissibile pari a 300.000 euro polverizzando le risorse finanziarie su interventi di piccolo calibro.

Dall'osservazione degli step e della tempistica di attuazione nella successiva Tabella 13 si ricava la particolare combinazione che la procedura mostra tra una netta linearità degli atti/provvedimenti di esecuzione – a differenza di talune procedure in precedenza considerate – ed i significativi ritardi verificatisi, a partire dallo scostamento di oltre diciotto mesi tra la data prevista di avvio nel report per articolazione 6.7.1 – sempre non aggiornata né successivamente definita – e quella desunta dalla consultazione del repertorio documentale.

Tab. 13 Azione 6.7.1 – PRATT688 "Interventi tutela, valorizzazione emessa in rete del patrimonio culturale nelle aree di rilevanza strategica – Regia": analisi desk

FASE 1 - PROGRAMMAZIONE				
Documento	Atto	Data	gg.	
PO FESR 2014 2020	DGR 267	10/11/2015	-	
Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione	DGR 266	27/07/2016	260	
Programmazione attuativa	DGR 70	23/02/2017	211	
			<i>durata fase</i>	471 (mesi 16)
FASE 2- ATTIVAZIONE/SELEZIONE				
Step	Atto	Data	gg.	
Approvazione e pubblicazione dell'Avviso	DDG 5884 DRBB.CC.	20/11/2017	270	
Verifica di ricevibilità e ammissibilità	DDG 303 DRBB.CC.	11/02/2019	448	
Valutazione degli interventi e approvazione della graduatoria provvisoria	DDG 2701 DRBB.CC.	14/06/2019	123	
Graduatoria definitiva delle operazioni ammesse	DDG 2547 DRBB.CC.	28/08/2020	441	
			<i>durata fase</i>	1282 (43 mesi)
			<i>durata complessiva</i>	1.753 (58 mesi)

Gli evidenti ritardi della procedura di selezione sono indicativi delle influenti criticità verificatesi, tra le quali la più significativa del caso potrebbe essere ricondotta ai particolari oneri per il beneficiario (Comune, Ente Ecclesiastico, Fondazione) che l'intervento comporta, consistenti nell'assunzione del ruolo di stazione appaltante, inusitato per taluni dei soggetti citati, e nel vincolo di stipula di una convenzione preliminare con il Dipartimento CdR. L'intento di uno specifico approfondimento per la verifica di tale ipotesi, con un'apposita intervista, non ha potuto avere seguito a causa dell'avvicendamento della Dirigenza presso l'UCO di riferimento.

Sempre sulla base della ricerca documentale, alla quale si è dovuto ricorrere per carenza informativa del sistema di monitoraggio, la procedura risulta allo step dell'approvazione della graduatoria definitiva, mostrando una durata di quarantatré mesi della fase di attivazione/selezione ed un ritardo di trentacinque mesi dalla data prevista di conclusione.

4.2.1.5 La procedura PRATT 22632: "Investimenti per il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità dei luoghi della cultura"

L'analisi della PRATT22632 ha dovuto presumere che essa rappresenti la "nuova PRATT" che nell'aggiornamento della programmazione attuativa, operato con DGR 419/2019, era denominata "Azioni per il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità individuati nel corso del Progetto pilota già finanziato con i fondi del POAT MiBACT", con la quale, secondo le intenzioni espresse nel documento, vengono finanziate le spese che devono sostenere gli operatori per raggiungere i requisiti minimi previsti dal Progetto pilota.

Sia la fonte utilizzata che l'informazione disponibile sui singoli *step* devono essere in qualche modo interpretate per riportarle negli schemi fin qui utilizzati per la rappresentazione dell'avanzamento procedurale.

La successione illustrata nella successiva Tabella 14 prevede prioritariamente, la individuazione delle strutture potenzialmente accreditabili²¹, da concludere nel marzo 2018, successivamente la ricognizione degli interventi accreditabili ed infine la individuazione delle operazioni ammissibili al finanziamento.

Tab. 14 Azione 6.7.1 – PRATT22632 "Azioni per il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità individuati nel corso del Progetto pilota già finanziato con i fondi del POAT MiBACT": analisi desk

FASE 1 - PROGRAMMAZIONE			
Documento	Atto	Data	gg.
PO FESR 2014 2020	DGR 267	10/11/2015	-
Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione	DGR 266	27/07/2016	260
Programmazione attuativa	DGR 70	23/02/2017	211
<i>durata fase</i>			471 (mesi 16)
FASE 2- ATTIVAZIONE/SELEZIONE			
STEP	Atto	Data	gg.
Individuazione delle strutture potenzialmente accreditabili	DDG 505 DRP (Programmazione attuativa)	15/03/2018	385
Ricognizione degli interventi	Circolare Dirigente DRBB.CC.	(30/09/2019)	564
Individuazione delle operazioni ammissibili		(30/06/2020)	274
<i>durata fase</i>			1223 (mesi 41)
<i>durata complessiva</i>			1694 (mesi 57)

L'informazione disponibile, anche sul documentale del sistema di monitoraggio o nel repertorio del CdR, non fornisce atti e/o provvedimenti formali sulle cui date sviluppare un'appropriata analisi dell'avanzamento procedurale, pertanto si ritiene che avrebbero scarso fondamento considerazioni tratte dal raffronto tra le previsioni del report delle procedure censite per articolazione e le scadenze estratte dalla programmazione attuativa. Può comunque essere sottolineata la notazione che la data prevista di conclusione della procedura

21 L'accreditamento avviene ai sensi del Sistema regionale di accreditamento, monitoraggio e valutazione dei livelli di qualità e degli standard dei luoghi della cultura della Regione Siciliana.

indicata nel report per articolazione coincide con la scadenza operativa, al 2023, dell'intero ciclo del Programma.

Guardando nel complesso alle procedure dell'Azione 6.7.1, il diverso livello di dettaglio nella rilevazione dell'avanzamento e l'incompletezza dei dati rilasciati dal sistema informativo di monitoraggio nell'ambito di quelle che pure mostrano uno stato di attuazione già rilevabile a livello di operazioni, determinano l'impossibilità di procedere all'analisi dell'avanzamento finanziario dapprima per le singole procedure e, successivamente, per loro aggregazione.

Si è ritenuto dunque necessario avvalersi dell'esercizio sintetico condotto dall'Autorità di Coordinamento dell'AdG e dal CdR, con il supporto dell'AT del Programma²², che utilizza dati aggregati per procedure a regia, a titolarità e per progetti retrospettivi. I dati aggiornati alla redazione del Rapporto sono illustrati dalla seguente Tabella 15.

Tab.15 – PO FESR Sicilia 2014 2020 Analisi stato d'avanzamento finanziario e prospettive di spesa (ottobre 2020): Azione 6.7.1

Azione	Sub Azione	Dotazione Finanziaria	Richieste di pagamento al 08.10.20	Importi erogati al 08.10.20	Importi controllati al 08.10.20	Importo certificato al 08.10.20	Target 2020	Previsioni CdR/AT Luglio 2020	Stima spesa ottobre 2020 (cumulata)	Stima spesa al 2023 (cumulata)
6.7.1	Regia	44.670.713					16.455.807			25.000.000
	Titolarità		734.536	734.536	734.536	339.866		3.267.400	734.536	
	Retrospettivi		6.084.180	6.084.180	5.607.547	3.827.393		1.257.744	5.085.137	
	TOTALE		6.818.716	6.818.716	6.818.716	6.818.716		4.525.144	5.819.673	25.000.000

La *performance* conseguita rispetto alle previsioni si è essenzialmente concentrata nella spesa prodotta dalla imputazione di progetti retrospettivi. Il trend espresso dalle rilevazioni non appare in grado di condurre all'assorbimento della dotazione finanziaria entro il ciclo di vita del Programma. In particolare, emerge l'assenza di mobilitazione di risorse finanziarie attraverso la modalità a regia, per la quale tutte le previsioni non indicano alcun avanzamento entro l'esercizio finanziario in analisi e, tuttavia, si mantiene una previsione di spesa pari a 25.000.000 di euro alla scadenza $n+3$ del ciclo di programmazione.

4.2.2 L'Azione 6.7.2

Così come verificato per l'Azione precedentemente osservata, i dati reperibili nel Sistema di Monitoraggio del Programma – almeno per quanto accaduto in corso di redazione del rapporto – non sosterebbero a sufficienza la verifica dello stato di attuazione dell'Azione. La Tabella 16, che sintetizza il report dedicato all'elencazione della Procedure di Attuazione (PRATT) in corso, indica la presenza di n. 6 (sei) procedure:

- PRATT14767: "Operazioni coerenti con le finalità dell'Azione 6.7.2." (Progetti Retrospettivi a Regia);
- PRATT721: "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale attraverso la creazione di servizi innovazione e tecnologie avanzate" (Regia)

22 DRP nota prot. n.12365 - 12 ottobre 2020

- PRATT723: "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale attraverso la creazione di servizi innovazione e tecnologie avanzate" (Titolarità);
- PRATT22633: "Azioni per il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità nei luoghi della cultura";
- PRATT1491 (Agenda Urbana) e PRATT1492 (Aree Interne) attinenti strumenti di attuazione territoriale del Programma.

Tab. 16 – Procedure di attuazione per articolazione Azione 6.7.2. (schema di sintesi da Caronte Regione Sicilia Ottobre 2020)

PATT	Numero progetti	Data avvio procedura			Data conclusione procedura			importo	
		prevista	aggiornata	effettiva	prevista	aggiornata	effettiva	previsto	effettivo
PRATT 721	0	11/05/2016			31/07/2017			1.405.990,43 €	0,00 €
PRATT 723	2	11/05/2016			18/01/2017			12.360.844,18 €	12.360.844,18 €
PRATT 4491	0							2.005.000,00 €	0,00 €
PRATT 4492	0							1.240.828,63 €	0,00 €
PRATT 14767	0	10/08/2018			31/12/2018			786.275,35 €	0,00 €
PRATT 22633	0	27/07/2016			31/12/2023			1.748.665,82 €	0,00 €
							residuo	19.547.604,41 €	12.360.844,18 €

I campi relativi alle date aggiornate ed effettive di avvio e di conclusione mostrano una mancata valorizzazione; l'importo effettivo complessivo delle procedure ammonta al 63% di quello previsto ed è imputato alla sola PRATT723 relativa ad operazioni a titolarità, per la quale si segnalano due progetti in attuazione.

Escluse dall'osservazione le procedure attinenti strumenti di attuazione territoriale del Programma, anche per l'Azione 6.7.2 si è data priorità all'analisi dell'avanzamento attuativo conseguito attraverso l'imputazione sulle risorse del PO della spesa già generata da progetti coerenti (retrospettivi).

4.2.2.1 La procedura PRATT 14767: "Operazioni coerenti con le finalità dell'azione 6.7.2. (progetti retrospettivi a regia)"

Nello schema illustrativo dell'avanzamento della PRATT14767 (Tabella 17), si osserva la coincidenza degli atti, e quindi degli step, con la PRATT14646 riguardante i "retrospettivi a regia" imputati sull'Azione 6.7.1 ma, a differenza di quella, non si segnala la presenza di alcun progetto in attuazione nello schema sopra riportato, riassuntivo delle PRATT per articolazione.

In effetti, dall'analisi degli atti prodotti dal CdR entro i termini di conclusione della procedura (31/12/2018) non è stato possibile reperire il provvedimento di determinazione dell'importo ammissibile a rendiconto di un'operazione in precedenza individuata come coerente ("La Valle dell'Halaesa – Percorso di Civiltà dall'Antichità a Fiumara d'Arte").

In mancanza di una data di conclusione effettiva della procedura, le durate rilevabili non appaiono significative se non per osservare la reiterazione – anche nel caso dell’Azione in analisi - della notevole durata intercorsa tra la fase di programmazione e l’avvio dell’attuazione del Programma.

Tab. 17 - Azione 6.7.2 – PRATT14767 "Operazioni coerenti con le finalità dell'azione 6.7.2 -progetti retrospettivi a regia": analisi desk

FASE 1 - PROGRAMMAZIONE			
Documento	Atto	Data	gg.
PO FESR 2014 2020	DGR 267	10/11/2015	-
Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione	DGR 266	27/07/2016	260
Programmazione attuativa	DGR 70	23/02/2017	211
durata fase			471 (mesi 16)

FASE 2- ATTIVAZIONE/SELEZIONE			
Step	Atto	Data	gg.
Indicazioni sulle modalità di selezione delle operazioni	Nota DRP Prot. n. 13541	10/08/2018	533
Avvio Istruttoria per la verifica di ammissibilità degli interventi Approvazione Pista di controllo Dipartimento BB.CC "Progetti Retrospettivi"	DDG 5100 DRBB.CC.	24/10/2018	75
Individuazione degli interventi da imputare al PO FESR	DDG 5718 DRBB.CC	23/11/2018	30
Ammissione a rendicontazione delle operazioni			
		durata fase ((in corso)	638
		durata complessiva (in corso)	1.109
			(mesi 21)
			(mesi37)

Gli intervalli temporali tra gli step denotano la consueta celerità delle procedure per l’ammissione a rendicontazione di progetti coerenti ma accanto a questa, per l’Azione in esame, appare emergano l’esiguità nel numero e la fragilità progettuale delle operazioni reperibili. Ovviamente, sulla base dell’informazione disponibile, non è osservabile alcun contributo della procedura all’avanzamento finanziario dell’articolazione.

4.2.2.2 La procedura PRATT 721 "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale attraverso la creazione di servizi innovazione e tecnologie avanzate (regia)

L’importo previsto dalla procedura a regia PRATT721, analizzata nei suoi step di avanzamento dalla successiva Tabella 18, è pari al 7% del totale dell’Azione, nettamente inferiore alle risorse finalizzate alla procedura rivolta ad operazioni a titolarità (PRATT723).

Tra le date previste nel report per PRATT (Tabella 16 precedente) e quelle desumibili dal repertorio documentale consultato, si rileva un ritardo di diciotto mesi per l’avvio della procedura e di trentasette mesi per la sua conclusione. L’assenza di informazione circa ulteriori passi attuativi delle operazioni selezionate non consente osservazioni circa l’avanzamento finanziario della procedura ed il contributo a quello complessivo dell’Azione.

Tab. 18 Azione 6.7.2 – PRATT721 "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale attraverso la creazione di servizi innovazione e tec. avanzate" - Regia": analisi desk

FASE 1 - PROGRAMMAZIONE				
Documento	Atto	Data	gg.	
PO FESR 2014 2020	DGR 267	10/11/2015	-	
Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione	DGR 266	27/07/2016	260	
Programmazione attuativa	DGR 70	23/02/2017	211	
			<i>durata fase</i>	471 (mesi 16)
FASE 2- ATTIVAZIONE/SELEZIONE				
Step	Atto	Data	gg.	
Approvazione e pubblicazione dell'Avviso	DDG 5459 DRBB.CC.	6/11/2017	256	
Verifica di ricevibilità e ammissibilità	DDG 752 DRBB.CC.	20/02/2018	106	
Valutazione degli interventi e approvazione della graduatoria provvisoria	DDG 2701 DRBB.CC.	14/06/2019	479	
Graduatoria definitiva delle operazioni ammesse	DDG 2547 DRBB.CC.	28/08/2020	441	
			<i>durata fase</i>	1.282 (43mesi)
			<i>durata complessiva</i>	1.753 (58mesi)

A differenza di altri casi osservati, in termini di durata dell'attuazione – e di ritardo accumulato – la maggiore incidenza non è imputabile all'intervallo corso tra le due fasi prese in esame quanto alla fase d'attivazione/selezione, notevolmente prolungata presumibilmente per la valutazione dei progetti rispetto alla criticità determinata dalle potenziali difficoltà attuative dei soggetti beneficiari diversi dalle Amministrazioni (Fondazioni ed Enti Ecclesiastici) nel ruolo di stazioni appaltanti.

4.2.2.3 La procedura PRATT 723 "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale attraverso la creazione di servizi innovazione e tecnologie avanzate (titolarità)"

L'analisi dell'avanzamento procedurale e finanziario e la verifica dell'incidenza della PRATT723 sull'attuazione dell'Azione 6.7.2 ricalca quasi integralmente quanto osservato in precedenza circa la corrispondente procedura a titolarità dell'altra Azione dell'OS e presenta particolari analogie anche con le altre procedure a titolarità, connotate dal succedersi di più fasi e reiterazioni di atti e scadenze.

Tab. 19 Azione 6.7.2 – PRATT723 "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale attraverso la creazione di servizi innovazione e tec. avanzate" (Titolarità - Circ.3) (comprende PRATT5567 da Documentale): analisi desk

FASE 1 - PROGRAMMAZIONE				
Documento	Atto	Data	gg.	
PO FESR 2014 2020	DGR 267	10/11/2015	-	
Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione	DGR 266	27/07/2016	260	
Programmazione attuativa	DGR 285	09/08/2016	13	
			<i>durata fase</i>	273 (mesi 9)
FASE 2- ATTIVAZIONE/SELEZIONE				
STEP	Atti	Date	gg.	
Indicazioni sulle modalità di selezione delle operazioni	Circ. 03 DG DRBB.CC.	19/08/2016		
(Approvazione Pista di controllo "Realizzazione OO.PP e acquisizione di beni e servizi a titolarità" DRBB.CC.)	DDG 3322 DRBB.CC.	13/07/2017		
	Circ. 05 DG DRBB.CC.	23/05/2017		
	Circ. Prot.47054 DG DRBB.CC.	04/10/2019		
	approvata con DDG 4404 DRBB.CC.	15/10/2019	1.160	

Istruttoria per la verifica di ammissibilità degli interventi				
Nomina Commissione Circ. 3/2016	DDG 4482	13/10/2016		
Nomina Commissione Circ. 5/2017 (EX PRATT5565)	DDG 3800 DRBB.CC.	28/08/2017		
Nomina Commissione Circ.2019	DDG 5084 DRBB.CC.	15/11/2019	31	
Approvazione graduatorie definitive				
Circ. 3/2016	DDG 502 DRBB.CC.	15/02/2017		
Circ. 5/2017 (EX PRATT5565)	DDG 4345 DRBB.CC.	18/09/2018		
Circolare 4/2019	DDG 1938 DRBB.CC.	15/06/2020	213	
		durata fase	1.404	(47 mesi)
		durata complessiva	1.677	(56 mesi)

Salvo l'ultima circolare di chiamata di progetti e l'approvazione della graduatoria, le PRATT 722 (per l'Azione 6.7.1 a titolarità) e 723 (per l'Azione 6.7.2 a titolarità) risultano incardinate sui medesimi atti e provvedimenti del CdR ed entrambe contribuiscono da sole a determinare l'importo effettivo totale rilevabile per l'Azione di riferimento.

La netta sincronia delle procedure a titolarità di entrambe le Azioni porta a rilevare, per la procedura in esame, il medesimo connotato essenziale dell'attuazione: un avvio incalzante, immediatamente successivo all'adozione del documento di Requisiti e Criteri e PO e, di contro, una prolungata successione e ripetizione di atti e provvedimenti per la sua compiuta attuazione.

Rispetto alla data prevista (e non aggiornata) di avvio della procedura (cfr. precedente Tabella 16) si verifica comunque un ritardo relativamente contenuto - di circa tre mesi - mentre l'approvazione della graduatoria definitiva mostra un ritardo di quarantuno mesi rispetto alla data prevista di conclusione.

Un ulteriore parallelismo è dato dalla presenza solo documentale della procedura PRATT5567, attivata anch'essa con una circolare del Dirigente, per la selezione degli interventi a titolarità. Anche nel caso in esame, sovrapponendosi procedure formalmente distinte, per uniformità al metodo di analisi generale ed ai risultati valutativi ottenuti in precedenza, si è mantenuto un unico schema di analisi degli *step*. L'analisi dell'avanzamento attuativo - procedurale, sintetizzato nella Tabella 19, anche in questo caso rileva che l'intera procedura selettiva dall'emissione della prima circolare di chiamata a progetti (Circolare 3 del 2016) fino alla graduatoria che ammette a finanziamento i progetti dell'ultima ricognizione (Circolare 4 del 2019) ha richiesto un tempo di esecuzione di ben 47 mesi complessivi (quasi 4 anni).

L'esiguo numero di progetti presentati, che non assorbono in misura significativa le risorse in dotazione, denota lo scarso *tiraggio* dell'Azione 6.7.2, confermato nelle interviste condotte. Il parere prevalentemente espresso nel Cdr ha ipotizzato che la causa sia da imputare al carattere innovativo degli interventi finanziabili (realtà aumentata, utilizzo di nuove tecnologie, etc.) per cui le competenze richieste per la progettazione richiedono *expertises* oggi carenti nella Pubblica Amministrazione e più vicine probabilmente agli *skills* della generazione dei nativi *digitali*.

Rispetto allo status di attuazione degli interventi dalle risultanze del sistema di monitoraggio, la sovrapposizione di più finestre di attuazione della PRATT723 non si è tradotta in una consistente attivazione di operazioni e l'avanzamento finanziario osservato risulta nullo per le due operazioni presenti:

- "Allestimento didattico espositivo per la fruizione e valorizzazione del Museo di Palazzo Trigona, quale polo culturale espressione della territorialità del parco archeologico della Villa Romana del Casale";
- "Promozione del Patrimonio Culturale della Sicilia. In the middle of the middle".

4.2.2.4 La procedura PRATT 22633 "Azioni per il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità nei luoghi della cultura"

La rilevazione degli step procedurali della PRATT22633, come accaduto per l'omologa PRATT22632 dell'Azione 6.7.1, è basata sulle previsioni che, in riferimento all'attivazione di una nuova PRATT, sono contenute dall'ultimo Documento di programmazione attuativa disponibile in ordine di tempo²³, tuttavia si rileva che l'attivazione di tale procedura non è coerente con l'Azione 6.7.2 del PO FESR che non contiene le "Azioni per il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità nei luoghi della cultura" previste invece per l'Azione 6.7.1.

Tab.20 Azione 6.7.2- PRATT22633 "Azioni per il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità nei luoghi della cultura" : analisi desk

FASE 1 - PROGRAMMAZIONE			
Documento	Atto	Data	gg.
PO FESR 2014 2020	DGR 267	10/11/2015	-
Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione	DGR 266	27/07/2016	260
Programmazione attuativa	DGR 70	23/02/2017	211
<i>durata fase</i>			471 (mesi 16)
FASE 2- ATTIVAZIONE/SELEZIONE			
STEP	Atto	Data	gg.
Individuazione delle strutture potenzialmente accreditabili	DDG 505 DRP (Programmazione Attuativa)	15/03/2018	385
Ricognizione degli interventi	Circolare Dirigente DRBB.CC.	(30/09/2019)	564
Individuazione delle operazioni ammissibili		(30/06/2020)	274
<i>durata fase</i>			1223 (mesi 41)
<i>durata complessiva</i>			1694 (mesi 57)

L'attivazione di procedure diversificate tra le due Azioni dell'OS che convergono al medesimo obiettivo, rifletterebbe la logica programmatica complessiva per la quale l'una Azione agisce sul livello delle realizzazioni strutturali di carattere tecnico – manutentivo (allestimenti, restauri etc.) e l'altra sui prodotti e servizi complementari e/o comunicativi per la fruizione dei beni e la diffusione della loro conoscenza.

Data la convergenza dei risultati e la stretta concatenazione attuativa, oltre le osservazioni sugli step previsti, anche le considerazioni sulle loro scadenze possono essere assolte con un diretto rimando a quelle sopra poste per la PRATT22632.

Complessivamente l'esiguità delle rilevazioni per le procedure analizzate nell'ambito dell'Azione 6.7.2 renderebbe ridondante ed assai poco significativa un'analisi dell'avanzamento finanziario che intenda articolarsi a livello delle singole procedure. Quanto osservabile è già sopra esposto in relazione alla PRATT723 ed all'avanzamento finanziario delle due operazioni che, nel sistema di monitoraggio, sono a questa riferite.

23 Documento di Programmazione Attuativa - -DGR N.419 del 28.11.2019

Altrettanto scarno è il quadro informativo (Tabella 21) reso, in corso di redazione del rapporto, dall'Autorità di Coordinamento dell'AdG e dal CdR, con il supporto dell'AT del Programma²⁴, nel quale ancora sono presenti dati previsionali relativi soltanto alla procedura a titolarità

Tab. 21 – PO FESR Sicilia 2014 2020 Analisi stato d'avanzamento finanziario e prospettive di spesa (ottobre 2020): Azione 6.7.2

Azione	Sub Azione	Dotazione Finanziaria	Richieste di pagamento al 08.10.20	Importi erogati al 08.10.20	Importi controllati al 08.10.20	Importo certificato al 08.10.20	Target 2020	Previsione AT	Stima spesa ottobre 2020 (cumulata)
6.7.2	Regia	14.553.110			0		5.361.078		
	Titolarità				0			184.828	
	Retrospettivi								
	TOTALE								

4.2.2.5 Sintesi della valutazione o.s. 6.7

La valutazione di coerenza/rispondenza con i quadri strategici di settore, come accennato in riferimento alle singole Azioni, è riconducibile in larga parte alla scelta programmatica preliminare di intervenire sul Sistema degli Attrattori specificati nell'Allegato 4 del PO, che conduce alla identificazione del territorio di riferimento nelle c.d. Aree di attrazione culturale ed alla trasposizione di tale scelta in uno specifico, stringente requisito di ammissibilità delle operazioni.²⁵

I requisiti di ammissibilità e i criteri di valutazione adottati per l'OS tendono ad una stretta coerenza/rispondenza delle operazioni puntuali alla logica di intervento complessiva della Priorità 6.c, finalizzando la valorizzazione e la migliore fruizione del patrimonio agli obiettivi delle policy regionali in campo turistico²⁶, vagliate dalla concertazione programmatica tra i due Assessorati.

Su tali presupposti si sono incardinate le analisi circa la coerenza degli effetti, in questa fase attesi, degli interventi rispetto ai contenuti della Priorità di Investimento ed il loro contributo, in questa fase potenziale, al risultato atteso ed agli obiettivi trasversali della strategia di riferimento.

Focalizzandosi sui processi attuativi, nell'ambito di questo rapporto, la valutazione di coerenza si collega direttamente agli aspetti di integrazione e complementarità degli interventi, osservabili, in prima istanza, riguardo alle due Azioni dell'OS²⁷. Ad onta dei ripetuti tentativi del CdR di procedere per fasi di attuazione contestuale, con atti spesso contemporanei di chiamate di progetti, il carattere non lineare dell'avanzamento procedurale, contraddistinto da correzioni, revisioni e ripetizioni di più step, ha evidentemente ostacolato quella stretta connessione operativa tra le due tipologie di intervento che avrebbe dovuto costituire un fattore di forte sinergia.

24 DRP nota prot. n.12365 - 12 ottobre 2020

25 Nell'ambito dell'Azione 6.7.1, si deroga al requisito di ammissibilità nel caso di attività "per il raggiungimento dei requisiti minimi di qualità individuati nel corso del Progetto pilota finanziato con i fondi del POAT MiBACT", riferite all'intero territorio regionale, con avvio prioritario nelle aree target dell'Azione – Allegato 4.

26 Si vedano quale quadro strategico di riferimento le "Linee strategiche e di indirizzo politico per la programmazione dello sviluppo della Sicilia", adottate dalla Giunta Regionale con la Delibera 81 del 20 marzo 2015

27 Sarà invece la valutazione di impatto, prevista in una fase successiva, a raffrontare il risultato atteso (*migliorare le condizioni e gli standard di offerta e fruizione del patrimonio*) con i dati inerenti le visite ai musei e agli attrattori culturali e con i movimenti turistici collegati e collegabili agli attrattori, in chiave di destagionalizzazione.

La scarsa disponibilità di dati circa la presenza e l'avanzamento di operazioni in relazione alle PRATT censite ha impedito una qualche verifica circa altri eventuali aspetti non solo di integrazione tra le realizzazioni ma anche di semplice concentrazione localizzativa e/o contestualità temporale degli interventi.

Queste sintetiche considerazioni emerse dall'analisi *desk*, che investono anche l'aspetto della effettiva adeguatezza delle procedure adottate, sono state sottoposte a verifica e confronto anche nelle interviste condotte presso il CdR. Gli elementi informativi raccolti si sono dimostrati pertinenti alle questioni valutative e aggiuntivi nei contenuti raccolti.

Da parte dei soggetti con responsabilità attuative che sono stati consultati sono state approfondite modalità e cause di un avanzamento – allo stato prevalentemente procedurale - generalmente caratterizzato da una veloce fase preliminare di programmazione ma, in seguito, da processi di selezione piuttosto prolungati. Prendendo spunto dalle motivazioni e dagli effetti della sovrapposizione, dei ritiri e delle reiterazioni di atti, provvedimenti e scadenze, esaminati in riferimento alle diverse modalità attuative adottate per l'OS (titolarità/regia, nativi/retrospettivi), le interviste hanno focalizzato una criticità sistemica, trasversale a tutte le procedure, qualificabile come un sostanziale "collo di bottiglia".

La necessità di più chiamate di progetti è stata collegata ad una loro diffusa carenza qualitativa, persistente nell'arco temporale trascorso del ciclo di programmazione, spesso sfociata in revoche di ammissioni a finanziamento già adottate. Si è riscontrata una larga convergenza di opinioni, nell'ambito del CdR, nel senso di una qualità progettuale mediamente inferiore a quella del periodo 2007 – 2013.

Ad origine di questo particolare punto di debolezza, ma anche con particolare peso sulla complessiva criticità organizzativa-attuativa, più volte è stato posto l'impatto sulla struttura dell'Amministrazione della Legge regionale 10 di riforma, risalente al lontano 2000. L'istituzione del ruolo unico della dirigenza si è tradotta in un particolare indebolimento del sistema di competenze nel settore dei beni culturali, connotato da una sua specifica complessità operativa in quanto sottoposto, oltre che alla ordinaria legislazione in materia di procedimento amministrativo ed appalti pubblici, alle distinte prescrizioni del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.L. 42/2004).

Le risorse professionali sono anche state oggetto di un progressivo depauperamento, non imputabile solo al fisiologico accesso alla quiescenza per limiti di età o servizio, e quelle residue non appaiono proporzionate al fabbisogno operativo, ancora meno in quanto accresciuto dai contenuti e dalle risorse del Programma. Particolare incidenza ha il caso di strutture con significative responsabilità progettuali, quali le Soprintendenze, presso le quali si è determinata una preponderanza, tra gli addetti, delle figure dei catalogatori. Laddove, anche nelle strutture periferiche del Dipartimento, sono pure presenti figure tecnico – scientifiche di eccellenza (archeologi etc.) si tratta assai spesso di addetti non inquadrati nell'organico regionale e pertanto non abilitati all'assunzione di responsabilità gestionali, procedurali e progettuali.

Il tema della capacità amministrativa rappresenta una costante nelle valutazioni di implementazione ma è evidente che, nell'analisi in oggetto, si presenti con dimensioni e caratteri particolarmente decisivi. Dalle considerazioni qui svolte emerge l'opportunità di un approfondimento dedicato alle azioni di rafforzamento amministrativo nel prossimo ciclo di programmazione, tra le raccomandazioni del rapporto.

Rispetto alla valutazione di efficienza, infine, è del tutto evidente come i dati e gli atti disponibili dal sistema di monitoraggio non restituiscano adeguatamente l'avanzamento fisico e finanziario dell'attuazione, rendendo improbabile la ricostruzione di un quadro amministrativo contabile degli interventi.

Tab. 22 giudizio di sintesi – Azione 6.7.1

Azione	Grado Coerenza/ rispondenza	Grado di integrazione	Grado Adeguatezza delle procedure attuative	Grado di Efficienza attuativa
PRATT 722 - 6.7.1 procedura a titolarità regionale	(A)	(B)	(M)	(B)
PRATT 688 - 6.7.1 procedura a regia	(A)	(B)	(B)	(B)
PRATT 22632 - 6.7.1 requisiti minimi di qualità	(A)	n.d	n.d	n.d

Legenda: (A): alto; (M): medio; (B): basso; N.D.: non definito (procedura non attiva)

Tab. 23 giudizio di sintesi – Azione 6.7.2

Azione	Grado Coerenza/ rispondenza	Grado di integrazione	Grado Adeguatezza delle procedure attuative	Grado di Efficienza attuativa
PRATT 723 - 6.7.2 procedura a titolarità regionale	(A)	(B)	(B)	(B)
PRATT 721 - 6.7.2 procedura a regia	(A)	(B)	(B)	(B)
PRATT 22633 - 6.7.2 requisiti minimi di qualità	n.d	n.d	n.d	n.d

Legenda: (A): alto; (M): medio; (B): basso; N.D.: non definito (procedura non attiva)

4.3 L'Obiettivo specifico 6.8 e l'azione 6.8.3

Q1.A: Gli investimenti si inseriscono in un quadro strategico di settore che regola le policy regionali in campo turistico? Nell'ambito di tale quadro, la scelta dei singoli interventi risponde ad una logica di coerenza? (Valutazione di coerenza/rispondenza)

Q1.B: Le azioni del Programma attuate dai Dipartimenti Ambiente, Beni Culturali e Turismo hanno evidenziato elementi di integrazione in fase di programmazione e di attuazione rispetto agli obiettivi di policy? (Valutazione del grado di integrazione)

Q2: Le azioni del Programma sono in grado di incidere sulle politiche culturali, ambientali e turistiche della Regione Siciliana? (Valutazione di incidenza)

Q2.1 – In che misura la configurazione complessiva delle procedure attuative risulta adeguata agli obiettivi posti dalla programmazione (in termini di modalità di selezione dei progetti, di tempistica, di affidamento delle responsabilità del processo di selezione, ecc.)? (Valutazione dell'adeguatezza)

Q2.2 In che misura la tempistica effettiva di attuazione ha rispettato le previsioni programmatiche? In quale stadio procedurale si sono determinati dei colli di bottiglia? A quali cause sono da attribuire tali criticità? (Valutazione di efficienza)

Per le finalità premesse, nell'ambito dell'O.S. 6.8 la valutazione si è concentrata sull'Azione 6.8.3. - Sostegno alla fruizione integrata delle risorse naturali e culturali e alla promozione delle destinazioni turistiche del valore complessivo di € 32.238.778,55 di cui € 7.955.426,2 per le procedure territorializzate. Il Dipartimento

Turismo, che ne ha la competenza, ha previsto che la suddetta Azione fosse attuata con 4 procedure a titolarità regionale (oltre le 2 procedure territorializzate non oggetto del presente Rapporto valutativo):

- PRATT845: "Sostegno alla fruizione integrata delle risorse culturali e naturali e alla promozione delle destinazioni turistiche - D.M.O.";
- PRATT849: "Sostegno alla fruizione integrata delle risorse culturali e naturali e alla promozione delle destinazioni turistiche - Partecipazione a borse e fiere";
- PRATT852: "Sostegno alla fruizione integrata delle risorse culturali e naturali e alla promozione delle destinazioni turistiche - Azioni di supporto al Piano di Propaganda";
- PRATT855: "Sostegno alla fruizione integrata delle risorse culturali e naturali e alla promozione delle destinazioni turistiche - Acquisto beni e affidamento di servizi relativi alla realizzazione di una campagna di comunicazione del brand Sicilia";
- PRATT7670: "ITI AU - Sostegno alla fruizione integrata delle risorse culturali e naturali e alla promozione delle destinazioni turistiche";
- PRATT7671: "ITI AI - Sostegno alla fruizione integrata delle risorse culturali e naturali e alla promozione delle destinazioni turistiche".

Tab. 24 – Procedure di attuazione per articolazione Azione 6.8.3. (schema da Caronte Regione Sicilia - Ottobre 2020)

PATT	n°	Data avvio procedura			Data conclusione procedura			importo	
		prevista	aggiornata	effettiva	prevista	aggiornata	effettiva	previsto	effettivo
PRATT 845	0							5.150.000,00 €	0,00 €
PRATT 849	37	27/12/2016		27/12/2016	30/12/2018		31/12/2020	6.783.352,35 €	0,00 €
PRATT 852	3	28/02/2017		30/11/2017	30/10/2017		31/12/2020	3.850.000,00 €	2.850.000,00 €
PRATT 855	10	28/02/2017		30/11/2017	30/10/2017		31/12/2020	8.500.000,00 €	5.500.000,00 €
PRATT 7670	0	30/04/2017	01/04/2017	01/04/2017	31/03/2018		15/10/2020	2.987.306,20 €	2.987.306,20 €
PRATT 7671	0	30/06/2017		01/01/2017	31/05/2018	29/06/2020		4.968.120,00 €	4.968.120,00 €

In merito al primo quesito valutativo avente ad oggetto la coerenza e la rispondenza dell'Azione 6.8.3. ai quadri programmatici di settore, dalle interviste condotte è emerso che nella fase di redazione degli atti di programmazione del PO FESR 2014 – 2020 il CdR ha tenuto conto di due importanti fattori: da un lato, le competenze proprie di carattere istituzionale- amministrativo, dall'altro, i fabbisogni dei territori, specie sotto l'aspetto delle *utilità* per gli operatori pubblici e privati.

Questo ha comportato che la progettazione delle azioni si impernasse su due assi:

1. Azioni di supporto per far transitare i distretti turistici in destinazioni strutturate come DMO (*Destination Management Organization*).
2. Azioni di promozione, marketing ed accoglienza.

In merito al punto 1 e dunque alle azioni di supporto ai distretti turistici (PRATT 845), dalle interviste è emerso che questa procedura si è rivelata una di quelle maggiormente critiche sia dal punto di vista della rispondenza

ai quadri strategici di settore, soprattutto in merito alle scelte effettuate in fase di attuazione, sia rispetto all'efficienza attuativa, tanto più che alla data di stesura del presente Rapporto l'ultimo provvedimento pubblicato è quello relativo all'approvazione della graduatoria definitiva (DDG 256 del 05-03-2020).

I soggetti intervistati hanno rappresentato che già a partire dalla fase di riconoscimento dei distretti turistici, avvenuta nel 2013 nel rispetto della Legge 10/2005, il percorso si è rivelato piuttosto lungo e laborioso. La mancanza di un indirizzo chiaro dal punto di vista degli obiettivi da conseguire ha portato alla costituzione di n.27 (ventisette) distretti turistici, tra territoriali e tematici, con nature giuridiche disomogenee e piani di sviluppo alquanto difforni. In conclusione del ciclo di programmazione 2007-2013, l'erogazione di finanziamenti a loro rivolti aveva mostrato criticità gestionali-attuative tali da rendersi necessario lo spostamento di risorse finanziarie dal PO FESR al PAC, per consentire la copertura dei progetti presentati.

L'intervento del PO FESR, teso a sostenere un processo di trasformazione dei sistemi di servizi e risorse correlati all'offerta turistica da quello dei Distretti turistici a quello delle *Destination Management Organization* (DMO), non solo appare coerente con le Linee strategiche e di indirizzo politico della DGR n. 81/2015) ma ne rappresenta lo strumento/obiettivo più qualificante.

Con Decreto del Novembre 2018, il Dipartimento del Turismo revoca però le Linee guida per il processo di aggregazione delle DMO emanate nel Settembre 2017 e approva un nuovo documento programmatico²⁸ che modifica il percorso ed il modello di *governance* delle DMO, sviluppando ed ottimizzando il coordinamento della promozione turistica con le competenze e le linee di intervento di altri Dipartimenti, in particolare il Dipartimento Attività Produttive per le azioni previste per l'O.S 3.3. Mediante le risorse dell'APQ "Azioni di Sistema per il Turismo", l'offerta turistica sviluppata in sinergia tra imprese turistiche e attori pubblico/privati è veicolabile anche attraverso piattaforme digitali e azioni di marketing digitale.

In fase attuativa si è però registrato il cambio di priorità strategiche sopra illustrato, che ha contribuito anche al ritardo nell'attuazione della procedura, come si rileva anche dalla Tabella 24 nella quale, per la PRATT inerente le DMO non sono valorizzate neanche le date di avvio. Il CdR ha infatti deciso di pubblicare nell'agosto 2019 una "Manifestazione di interesse, senza dotazione finanziaria, finalizzata alla ricognizione di progetti per la mappatura e la promozione delle destinazioni turistiche regionali su cui operano soggetti pubblici e privati aggregati", nell'ambito della quale ha chiesto ai territori di trasmettere progettualità mature da promuovere nell'ambito delle azioni a titolarità. Con quest'ultimo atto il Dipartimento Turismo ha, di fatto, spostato il focus della strategia e dell'attuazione verso la promozione a discapito delle azioni di riorganizzazione per il miglioramento della *governance* territoriale ottenuto dalla convergenza e dalla sinergia degli esistenti Distretti.

Secondo i soggetti intervistati, la mancata attuazione della procedura secondo quanto le previsioni programmazione iniziali ha rappresentato una decisa inversione di rotta rispetto al disegno di offrire ai territori un'assistenza mirata in formazione ed accompagnamento tecnico, durante il processo di aggregazione in DMO, finalizzata a favorire una più rapida maturazione tecnica e metodologica nei territori ed a garantire l'uniformità giuridico – organizzativa degli Enti costituenti. Il rischio che le attività di sostegno potessero generare, nella fase attuativa, un aiuto di stato indiretto, in quanto rivolto anche alla compagine privata dei Distretti, costituiva un pesante fattore di rischio insito nel percorso operativo originario, dal quale avrebbero potuto scaturire conseguenze rilevanti sia rispetto al potenziale raggiungimento dei target di assorbimento della spesa sia in termini di coerenza programmatica.

Il blocco della procedura generato dal rischio che si configurasse l'aiuto indiretto da un lato ha attenuato la coerenza dell'intervento effettivo, poco adeguato agli obiettivi posti in fase di programmazione, dall'altro si è rivelato il più significativo *collo di bottiglia* dell'Azione 6.8.3 rispetto all'efficienza attuativa conducendo ad

28 "Sicilia, Il Paradiso in terra" apprezzato dalla Giunta Regionale con DGR n. 349 del 19.09.2018

una durata di cinquantadue mesi tra l'approvazione del Programma ed il provvedimento di approvazione della graduatoria definitiva.

Tab. 25 Azione 6.8.3 – PRATT 845 “Sostegno alla fruizione integrata delle risorse culturali e naturali e alla promozione delle destinazioni turistiche - D.M.O.”: analisi desk

FASE 1 - PROGRAMMAZIONE			
Documento	Atto	Data	gg.
PO FESR 2014 2020	DGR 267	10/11/2015	-
Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione	DGR 266	27/07/2016	260
Programmazione attuativa	DGR 70	23/02/2017	211
durata fase			471 (mesi 16)
FASE 2- ATTIVAZIONE/SELEZIONE			
STEP	Atto	Data	gg.
Approvazione e pubblicazione dell'Avviso	DDG 2095	30/07/2019	887
Scadenza presentazione istanze	Proroga DDG 2232 del 27.08.2019	20/09/2019	52
Nomina della Commissione di valutazione	DDG 2934	12/11/2019	53
Graduatoria definitiva delle operazioni ammesse	DDG 256	05/03/2020	114
durata fase			1.106 (37mesi)
durata complessiva			1.577 (53mesi)

Il rischio di generare aiuti di stato indiretti, non gestibili dal Dipartimento Turismo in quanto funzionalmente in capo al Dipartimento Attività Produttive, si è rivelato un *collo di bottiglia* anche rispetto alla PRATT849 relativa alla partecipazione della Regione Siciliana alle Borse e alle Fiere individuate annualmente sulla base delle indicazioni presenti nel Piano Operativo Annuale - documento operativo previsto nell'ambito del più ampio “Programma Triennale dello Sviluppo Turistico” redatto ai sensi della Legge regionale 10/2005, del quale il Dipartimento si è dotato per la prima volta con D.P. Reg.le n.2/2019.

Dalle interviste condotte è emerso che la scelta delle Borse e Fiere alle quali il Dipartimento Turismo partecipa avviene secondo criteri collegati alle scelte di investimento sui mercati e quindi in piena corrispondenza con i quadri strategici di settore vigenti.

Rispetto al profilo attuativo, la procedura di partecipazione a Borse e Fiere, a titolarità regionale, di norma si è espletata con l'acquisto diretto degli stand da parte della Regione Siciliana nell'ambito delle fiere di caratura nazionale e tramite l'ENIT per quelle di caratura internazionale. Al fine di concentrare gli sforzi di investimento il Dipartimento Turismo ha affiancato altre e diverse attività di promozione e marketing (compresi interventi di promozione dei prodotti locali presso le destinazioni estere) rivolte al mercato target e ha investito risorse anche sulla comunicazione istituzionale con la realizzazione di immagini e di video.

Sebbene la Tabella 24 che analizza i tempi previsti ed effettivi indichi soltanto un importo previsto, la partecipazione a borse e fiere, con 35 operazioni attuate e/o concluse ed una percentuale di assorbimento della spesa pari al 43% della dotazione prevista (Fonte Caronte, Report 3, Ottobre 2020), questa risulta essere una delle procedure dell'Azione 6.8.3 di rilevante efficienza attuativa. Ciò pur avendo scontato il blocco determinatosi nell'anno 2018 causato dal rischio che, agevolando la partecipazione gli operatori turistici alle Fiere e dando loro l'opportunità di organizzare incontri business to business nello spazio istituzionale della Regione, potesse configurarsi come aiuto di stato indiretto.

La suddetta criticità è stata superata grazie al raccordo tra l'Azione 6.8.3 e l'Azione 3.4.2 con CdR nel Dipartimento Attività Produttive che ha consentito la suddivisione di responsabilità, compiti e ruoli tra le fasi di predisposizione della logistica e della promozione di immagine istituzionale – rimasta in carico al Dipartimento Turismo- e l'organizzazione e gestione della partecipazione degli operatori ad incontri tecnici business to business, curata dal Dipartimento Attività Produttive.

Questa soluzione si è rivelata funzionale ed efficace nella risoluzione di una criticità pragmatica manifestatasi improvvisamente ma ha impattato sull'efficacia dell'Azione rispetto ai suoi obiettivi strategici: la partecipazione agli eventi del Dipartimento Turismo non affiancata alla presenza degli operatori turistici ha ridotto gli effetti promozionali della destinazione turistica con rafforzamento dell'*incoming*; mentre la carenza di competenza specifica di settore del Dipartimento Attività Produttive non ha consentito di cogliere sempre e appieno le esigenze delle imprese e della domanda turistica nella predisposizione degli incontri *business to business*.

La PRATT 855 relativa alla Comunicazione del brand Sicilia, che assorbe la maggiore quota di spesa dell'Azione 6.8.3 ovvero il 57 % della spesa complessivamente certificata, è stata attuata attraverso una campagna di comunicazione istituzionale realizzata nei dieci aeroporti italiani che hanno un hub internazionale, con valori importanti in termini di traffico passeggeri e numero di tratte dirette. I soggetti intervistati hanno manifestato soddisfazione rispetto all'efficacia della campagna alla quale è conseguito un riscontro positivo sia rispetto all'aumento dei flussi turistici, sia rispetto all'impatto mediatico di ritorno misurato attraverso il numero di citazioni spontanee su importanti testate estere (tra le quali durante l'intervista viene citata Forbes).

Visti i riscontri positivi ottenuti nel 2019, il Dipartimento Turismo ha dato attuazione a questa procedura attraverso un'altra campagna di comunicazione del brand Sicilia questa volta eseguita presso gli aeroporti internazionali (Francia, Germania, Inghilterra e USA). Il dirigente UCO della procedura ha manifestato riscontro positivo anche per i risultati di questa campagna, ma ha altresì evidenziato di aver registrato una certa diffidenza da parte dei concessionari degli spazi degli aeroporti internazionali in merito alla credibilità della Regione Siciliana come soggetto pagatore "solido".

In merito alla comunicazione "on line" per la promozione della destinazione Sicilia, dalle interviste effettuate è emerso che il Dipartimento Turismo nel condividere l'iniziativa di uniformare la comunicazione *web* della Regione Siciliana, messa in campo attraverso la cabina di regia presso la Presidenza della Regione, ha rappresentato la necessità che si rifletta sulla effettiva efficacia della comunicazione tramite il portale www.visitsicily.info e sulle modalità di aggiornamento costante affinché l'informazione offerta possa essere sempre completa, funzionale e utile alla promozione e fruizione della destinazione. Ancora per mezzo delle interviste, si è potuto verificare che sebbene il portale possa funzionare efficacemente come "vetrina promozionale" (la Sicilia insieme alla Toscana è la regione più "cliccata" sul web nella fase di ricerca *on line* della destinazione dove trascorrere le vacanze), questo potenziale non si trasforma successivamente in acquisto di camere da parte del turista per l'assenza di uno strumento diretto o link dedicato alla prenotazione nelle strutture turistiche.

In merito all'attuazione della PRATT 852 dedicata alle "azioni di supporto al piano di propaganda (ad oggi Piano Operativo Annuale)" che ha certificato spesa quasi per la totalità della sua dotazione, il Dirigente intervistato esplicita che si è concretizzata nell'ambito dell'iniziativa dei "treni storici del gusto" realizzata in collaborazione con le Ferrovie dello Stato che ha messo a disposizione i suoi treni storici realizzando circa 50 (cinquanta) percorsi. Questa iniziativa ha funzionato bene per il turismo interno in quanto è stata molto apprezzata dai residenti per spostarsi all'interno della Sicilia ma, salvo l'eccezione della tratta del Barocco, ha avuto un impatto ridotto rispetto alla partecipazione di turisti stranieri.

Rispetto alla valutazione mirata a comprendere se gli investimenti effettuati nell'ambito di questa procedura si incardinano correttamente nelle *policy* del Dipartimento sostenute dal PO, dalle interviste condotte emerge che se nel caso dei treni storici del gusto l'iniziativa si dimostra coerente e rispondente agli obiettivi di destagionalizzazione previsti dal PO FESR, rispetto ad altre possibili attività di supporto al Piano operativo del Turismo, invece, le procedure attuative non sono ancora sufficienti per numero e dotazione di risorse.

Nell'ambito delle azioni mirate all'incontro tra domanda e offerta previste dal PO FESR anche in sinergia con l'OT3, il Dipartimento Turismo aveva ipotizzato di realizzare degli *educational tour*, *blogger tour* e *press tour*, eventi ritenuti ad altissimo valore aggiunto per la promozione e commercializzazione delle destinazioni, ma la necessità di rivolgersi ad operatori del mercato connessa e le problematiche – già citate - sul rischio potenziale di incorrere in aiuti indiretti ne ha interrotto l'attuazione a valere sul PO FESR, riportandone l'esecuzione a valere su fondi regionali.

Con la riprogrammazione del PO a seguito dell'emergenza Covid-19 è stato inserito nell'obiettivo specifico 6.8 un intervento di promozione turistica a titolarità regionale denominato "*See Sicily*" finalizzato a rafforzare il sistema produttivo regionale.

L'intervento intercetta, in forma integrata, le attività promozionali nell'ambito dell'Azione 6.8.3 mirate al rafforzamento del *brand* Sicilia, consistenti nell'acquisto anticipato - a prezzi di mercato e nel rispetto del Codice dei contratti pubblici - di servizi turistici da parte di tutti gli operatori della filiera turistica e professionisti del settore (strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere, guide turistiche, agenzie di viaggio e tour operator, compagnie aeree che operano in Sicilia) ivi compresi i ticket di ingresso a poli museali e monumentali. La fruizione dei servizi sarà veicolata a fini promozionali tramite *voucher* che i turisti potranno utilizzare trascorrendo almeno due notti nella destinazione Sicilia. La dotazione dell'intervento è pari a 75 M€ e al momento della rilevazione il Dipartimento Turismo sta procedendo alla redazione degli Avvisi.

Rispetto al quesito valutativo inerente la presenza di elementi di integrazione in fase di programmazione e di attuazione rispetto agli obiettivi di policy dei Dipartimenti Ambiente, Beni Culturali e Turismo nell'ambito dell'OT6, dalle interviste condotte è emerso che non ci sono stati rapporti di collaborazione per l'attuazione della misura 6.8.3. tra il Dipartimento Turismo e i suddetti Dipartimenti, eccetto che per la partecipazione ad alcune fiere tematiche nell'ambito delle quali il CdR ha coinvolto gli Enti Parco per la valorizzazione delle aree naturalistiche e alcuni operatori del settore dei Beni Culturali (Aditus e Coop Culture) che hanno partecipato alla Bit di Milano. Con il Dipartimento Beni Culturali le collaborazioni si sono concretizzate anche in scelte di plastici o di pezzi museali per allestire gli stand delle Fiere (es. Teste del Satiro Danzante).

Dal punto di vista dell'adeguatezza della *governance*, dalle interviste condotte è emerso che riguardo all'Azione 6.8.3, la struttura di attuazione dispone di risorse umane quantitativamente adeguate rispetto al fabbisogno e dotate della necessaria capacità tecnico-amministrativa con l'unica – ma non irrilevante - carenza legata alla mancanza o alla scarsa conoscenza di lingue straniere o anche della sola lingua inglese, assolutamente indispensabile per le mansioni di gestione previste.

Il quadro emerso dall'analisi documentale e dalle interviste condotte per l'obiettivo specifico 6.8, pur contemplando una sola Azione, la 6.8.3, ha evidenziato un panorama molto variegato rispetto alle procedure nelle quali l'Azione si articola.

Al fine di dare maggiore dettaglio rispetto all'avanzamento finanziario ci si è avvalsi dell'esercizio sintetico condotto dall'Autorità di Coordinamento dell'AdG e dal CdR, con il supporto dell'AT del Programma²⁹. I dati aggiornati alla redazione del Rapporto sono illustrati dalla seguente Tabella 26

Rispetto all'Azione 6.8.3 tutta attuata a titolarità regionale, le procedure individuate e le connesse operazioni complessivamente rispondono agli orientamenti dei quadri di settore contribuendo alla realizzazione di quanto previsto nel Programma Triennale di Sviluppo Turistico 2020-2022 e appaiono potenzialmente in grado di incidere sul risultato atteso di contribuire all'incremento turistico ed alla destagionalizzazione. La procedura dedicata all'aggregazione dei territori ed alla loro organizzazione in DMO, che nei quadri di settore e nei documenti di Programmazione è considerata un intervento rilevante, ha però una dotazione di risorse di circa 5M€ ovvero soltanto pari al 15% del totale delle risorse dell'obiettivo specifico.

Tab. 26 – PO FESR Sicilia 2014 2020 Analisi stato d'avanzamento finanziario e prospettive di spesa (ottobre 2020): Azione 6.8.3

Azione	Sub Azione	Dotazione Finanziaria	Richieste di pagamento al 08.10.20	Importi erogati al 08.10.20	Importi controllati al 08.10.20	Importo certificato al 08.10.20	Target 2020	Previsioni CdR/AT Luglio 2020	Stima spesa ottobre 2020 (cumulata)	Stima spesa al 2023 (cumulata)
6.8.3	Borse e Fiere	24.337.352	4.140.364	4.140.364	3.416.015	2.962.884	8.965.399	853.132	3.416.015	24.337.352
6.8.3	Piano di propaganda		1.798.421	1.798.421	1.798.421	1.798.421		300.000	1.798.421	
6.8.3	Brand		6.641.991	6.641.991	6.641.981	6.327.589		1.314.392	6.641.981	
6.8.3	DMO				0			1.100.000		
6.8.3	6.8.3-COVID	75.000.000					27.628.516	0		75.000.000
Totale		107.292.778	12.580.775	12.580.775	11.856.417	11.088.893	39.524.537	4.267.523	11.856.417	107.292.778

4.3.1 Sintesi della valutazione O.S. 6.8

Più focalizzate e centrate invece sono state le scelte effettuate nell'ambito delle altre tre procedure che confluiscono e sinergicamente si rafforzano rispetto all'obiettivo di promozione della destinazione turistica Siciliana anche sui mercati internazionali.

Al netto della procedura delle DMO che ha scontato la criticità dei presunti aiuti di Stato, che comunque ha compromesso la piena attuazione di quasi tutte le procedure del Dipartimento Turismo, la valutazione avente ad oggetto le fiere, la comunicazione del brand e le azioni di supporto al piano di propaganda, ha trovato un buon livello di efficienza attuativa e di incidenza rispetto alla policy di promozione della destinazione turistica. Un livello di incidenza inferiore, invece, si è registrato rispetto alla policy rivolta al potenziamento di attrattività delle risorse naturali e culturali con fine turistico, dato il basso livello di integrazione registrato sia in fase di programmazione che di attuazione tra i tre dipartimenti coinvolti nell'attuazione delle azioni volte a raggiungere la priorità d'investimento 6c.

29 DRP nota prot. n.12365 - 12 ottobre 2020

Dal punto di vista dell'adeguatezza della *governance*, dalle interviste condotte è emerso che riguardo all'Azione 6.8.3, fatta salva la carenza di risorse umane con un medio alto livello di conoscenza delle lingue straniere, la struttura di attuazione dispone di risorse umane quantitativamente adeguate rispetto al fabbisogno e dotate della necessaria capacità tecnico-amministrativa di gestione della procedura.

Adeguate al conseguimento degli obiettivi si sono mostrate le scelte attuative delle procedure rivolte al potenziamento della promozione per le quali la scelta di procedere a titolarità regionale con l'acquisto di servizi a norma del D.Lgs 50/2016 si è dimostrata coerente con i fabbisogni del Dipartimento Turismo. Meno adeguata al conseguimento degli obiettivi si è dimostrata la procedura delle DMO, anch'essa a titolarità regionale, laddove, alla luce del lungo processo di riconoscimento dei distretti turistici e delle difficoltà attuative registrate nel periodo di programmazione 2007-2013, poteva essere ampiamente preventivata la difficoltà dei territori, peraltro specificamente ben individuati, nel processo di aggregazione e organizzazione in DMO. In un'ottica di maggiore coinvolgimento dei territori si sarebbe potuta valutare la maggiore funzionalità di una procedura a regia regionale che avrebbe garantito ai territori una maggiore indipendenza nelle scelte strategiche.

A questo si aggiunge che, nello scenario dell'emergenza COVID 19, l'attuazione è investita dagli elementi di incertezza e fattori di rischio che coinvolgono l'intero ciclo di programmazione dei Fondi SIE. Rispetto al quadro degli indicatori, il raggiungimento del target di realizzazione, specificatamente rivolto all'aggregazione dei territori, si potrà verificare solo dopo il compimento della procedura attuativa.

Tab.27 giudizio di sintesi Azione 6.8.3

Azione	Grado Coerenza/ rispondenza	Grado di integrazione	Grado Adeguatezza delle procedure attuative	Grado di Efficienza attuativa
6.8.3 procedura DMO	(B)	(B)	(B)	(B)
6.8.3 partecipazione a Borse e Fiere	(M)	(B)	(A)	(A)
6.6.2 promozione del Brand	(A)	(B)	(A)	(A)
6.6.2 azioni di supporto al piano di propaganda	(A)	(B)	(A)	(M)

Legenda: (A): alto; (M): medio; (B): basso; N.D.: non definito (procedura non attiva)

5 ANALISI DELLA COMPLEMENTARITÀ CON ALTRI OBIETTIVI DI POLICY DEL PROGRAMMA

All'interno dell'Asse 2 Agenda Digitale, l'Azione 2.2.1 "Soluzioni tecnologiche per la digitalizzazione e innovazione dei processi interni dei vari ambiti della Pubblica Amministrazione" prevede la realizzazione di interventi finalizzati alla digitalizzazione per l'innovazione dei processi amministrativi nei vari ambiti della Pubblica Amministrazione e all'implementazione e diffusione di servizi interoperabili nel quadro del Sistema pubblico di connettività. In quanto Centro di Responsabilità, l'ARIT opera anche in funzione di specifiche richieste dei Dipartimenti, fornendo specifiche tecniche per la realizzazione di portali per la gestione di operazioni ma anche per consentire la dematerializzazione di processi e prodotti e l'interoperabilità dei sistemi.

Riguardo alle policy oggetto della presente valutazione, nell'ambito particolare dell'e-Culture, il PO prevedeva che i settori di intervento sarebbero stati quelli relativi ai Piani paesistici, alla tutela monumentale ed al patrimonio librario e documentale. Pertanto, in modo integrato con le Azioni per la valorizzazione dei beni culturali, e in raccordo con il PON Cultura, gli interventi avrebbero potuto riguardare a titolo esemplificativo ma non esaustivo:

- Sviluppo e implementazione di biblioteche ed emeroteche digitali, digitalizzazione delle risorse documentali rare e di pregio conservati presso le Biblioteche e Archivi siciliani a favore della conservazione/tutela e consultazione on line attraverso l'inserimento nelle maggiori banche dati digitali già operanti a livello nazionale ed internazionale;
- Sviluppo e implementazione, per il pubblico accesso alle informazioni, degli archivi cartografici digitali di beni paesaggistici, archeologici, architettonici isolati, centri e nuclei storici e delle relative schede informative;
- Sistematizzazione e normalizzazione degli archivi cartografici esistenti relativi al patrimonio culturale;
- Sviluppo del sistema digitale, già in uso presso l'Amministrazione, della notifica dei Piani Paesistici agli EE.LL. attraverso l'incremento della dematerializzazione delle procedure relative alle osservazioni e/o controdeduzioni ai Piani da parte di cittadini e amministrazioni.

Come già accennato sopra, il Dipartimento Ambiente ha avviato delle interlocuzioni inerenti all'attuazione dell'Azione 6.6.2, finalizzate alla istituzione e gestione di una piattaforma specifica per le esigenze del Dipartimento, cui ad oggi non si è dato sviluppo, come prevedibile, a seguito della complessiva sterilizzazione della medesima Azione.

A seguito della DGR 188/2019 di approvazione dell'"Agenda Digitale Sicilia - Piano Triennale della Transizione Digitale dell'Amministrazione Regionale degli anni 2018-2020 e Piano Annuale 2019, anche in risposta ai fabbisogni espressi dai Dipartimenti BBCC e Turismo, l'ARIT, nell'ambito dell'Azione 2.2.1 ha promosso la realizzazione dei seguenti interventi:

- **"Implementazione e sviluppo digitale del patrimonio museale – fruizione digitale in mobilità dei siti della cultura del patrimonio regionale siciliano"** con lo scopo di definire applicazioni web/app per favorire la fruizione e la promozione del patrimonio culturale siciliano attraverso la digitalizzazione di dati e servizi tramite mappatura e digitalizzazione di punti e siti d'interesse storico-artistico, anche per consentire un riutilizzo efficiente delle informazioni sul patrimonio storico, artistico e culturale della Regione Siciliana.

In particolare, il progetto realizza l'integrazione in unica app mobile incentrata su una piattaforma che integra i contenuti digitali, le applicazioni mobili esistenti e le piattaforme web regionali specifiche. L'applicazione mobile consente l'accesso remoto, in modalità *pull* e/o *push*, ad informazioni residenti sui

sistemi dell'Amministrazione mediante l'uso di dispositivi mobili (tablet o smartphone) come terminali d'accesso a servizi evoluti ed innovativi di messaggistica e *digital content delivery* delle informazioni.

L'intervento è rivolto ad importanti aree archeologiche e museali della Sicilia (Teatro Romano e Odeon di Catania, Area Archeologica Morgantina, Villa Del Casale di Piazza Armerina, Chiesa e Chiostro Di S. Giovanni degli Eremiti di Palermo, ecc.)

- **“Portale Regionale Del Turismo”**. L'Assessorato regionale del Turismo utilizzava un sito web tematico, che è stato preso come riferimento iniziale per la progettazione di un nuovo portale del turismo, in grado sia di superare i limiti, le criticità e i profili di non conformità alle nuove indicazioni contenute nelle linee guida di design per i servizi PA, derivanti dalla sua obsolescenza tecnologica, sia di fornire un punto di accesso (unitario ed integrato) non solo per le risorse relative alla promozione turistica, ma anche per quelle relative al complesso e importante patrimonio di dati del “sistema turismo” (siti turistici, strutture ricettive, eventi, manifestazioni, *analytics* sulle visite, etc).

È stata dunque realizzata una piattaforma tecnologica che, correlata alla revisione di processi e procedimenti organizzativi che condizionano la qualità e l'usabilità delle informazioni, dei dati e dei servizi esposti, intende fornire efficaci ed efficienti modalità di interazione con l'utenza.

- **“Trasformazione digitale della biblioteca centrale della Regione Siciliana e del museo “L. Pirandello” di Agrigento”**. Il progetto ha rappresentato il primo step di un processo di implementazione della Biblioteca Digitale Siciliana (BDS) che consente anche di attivare servizi innovativi per utenti remoti. E' stata prevista la gestione sul *cloud* (e su supporti digitali on-site) delle collezioni del Giornale di Sicilia e L'Ora, custodite presso la Biblioteca Centrale della Regione siciliana, nonché le edizioni delle opere di Luigi Pirandello della Biblioteca Museo L. Pirandello, con l'obiettivo di ridurre la consultazione dei documenti originali, ampliare l'accesso agli stessi documenti, migliorare i servizi verso gli utenti (collezioni virtuali), sviluppare collaborazioni con altre istituzioni, pubblicare documenti non protetti da copyright.

- **“Interoperabilità degli archivi cartografici digitali di beni paesaggistici, archeologici, architettonici isolati, centri e nuclei storici”**. Il progetto ha previsto la realizzazione dei protocolli di interoperabilità tra le principali base dati in uso presso il Dipartimento dei Beni Culturali e dell'Identità siciliana: pianificazione paesaggistica e carta del rischio in GIS web e sistema di catalogazione strutturata dei beni culturali.

Nel quadro della rimodulazione del PO FESR 2014-2020, il Dipartimento Turismo e l'ARIT hanno collaborato per l'implementazione di una piattaforma informatica in grado di consentire la gestione, la rendicontazione e il monitoraggio del progetto denominato “See Sicily” predisposto dal Dipartimento Turismo in coerenza con l'Azione 6.8.3. del Programma.

Per quanto oggetto delle osservazioni compiute, si evidenzia la coerenza tra gli interventi realizzati dall'ARIT sull'OT2 e le policy relative alla valorizzazione e fruizione degli attrattori naturali, culturali e turistici della Regione. È da rilevare, al contempo, che tale coerenza risulta dovuta essenzialmente all'ordinario assolvimento tecnico-organizzativo delle proprie funzioni da parte dell'ARIT più che a una costante e fruttuosa interazione con e tra i Dipartimenti interessati.

Rispetto all'OT3 del PO FESR 2014 2020, è la priorità di investimento **3.b “Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione”** che presenta rilevanti elementi di complementarità con le strategie di valorizzazione turistico ambientale e culturale.

La suddetta priorità si declina in tre Azioni:

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” che

sostiene micro, piccole e medie imprese che offrono prodotti e servizi complementari alla valorizzazione degli attrattori culturali e naturali individuati in relazione all'OS 6.7. In particolare, l'Azione sostiene le imprese che operano nei settori artistico, creativo e culturale; turistico e ricreativo; dei prodotti artigianali tradizionali e tipici dei territori; dei servizi di alloggio e ristorazione, dei servizi e attività per l'accessibilità degli attrattori; dei servizi di informazione e comunicazione. Il Programma prevede di finanziare imprese che realizzano investimenti che determinano:

- un incremento della qualità o sviluppo della gamma di prodotti e servizi;
- una migliore commercializzazione e distribuzione dei prodotti e servizi offerti anche mediante il ricorso alle ICT (in stretto raccordo con l'Azione 2.2.1);
- la promozione di un uso efficiente delle risorse e di modelli di business circolari.

3.3.3 "Sostegno a processi di aggregazione e integrazione tra imprese (reti di imprese) nella costruzione di un prodotto integrato nelle destinazioni turistiche (anche sperimentando modelli innovativi, quali, *dynamic packaging, marketing networking, tourism information system, customer relationship management*)" L'Azione sostiene le micro, piccole e medio imprese che operano in forma aggregata nel settore turistico attraverso il finanziamento di investimenti materiali e immateriali ad esempio per:

- organizzazione di prodotti e pacchetti turistici;
- adeguamento dei sistemi informativi e dei relativi servizi;
- azioni di *web marketing, web reputation, e-commerce*;
- predisposizione di materiale multimediale;
- realizzazione di iniziative di ospitalità ed *educational tour*.

Il Programma finanzia interventi che si focalizzano nelle aree identificate dalle Linee Strategiche e di indirizzo politico per la programmazione dello sviluppo della Sicilia dell'Assessorato regionale del Turismo dello Sport e dello Spettacolo.

3.3.4 "Sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche, attraverso interventi di qualificazione dell'offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa". L'Azione è rivolta a finanziare investimenti in attività materiali e/o immateriali che a titolo esemplificativo possono riguardare le seguenti finalità:

- interventi volti all'innalzamento della qualità dell'offerta ricettiva;
- interventi per l'innovazione di prodotto/servizio;
- interventi per il risparmio energetico, la sostenibilità ambientale e l'accessibilità;
- interventi di miglioramento della dotazione di ICT.

L'Azione sostiene le micro, piccole e medie imprese che operano nei settori artistico, creativo e culturale; turistico e ricreativo; dei prodotti artigianali tradizionali e tipici dei territori; dei servizi di alloggio e ristorazione, dei servizi di attività per favorire l'accessibilità e la fruizione degli attrattori; dei servizi di informazione e comunicazione. Gli interventi finanziati dovevano essere focalizzati nelle aree identificate dalle Linee Strategiche e di indirizzo politico per la programmazione dello sviluppo della Sicilia dell'Assessorato regionale del Turismo dello Sport e dello Spettacolo.

Dall'intervista con il CdR delle Azioni relative alla priorità 3.b è emerso che queste, sebbene strutturate e pensate affinché potessero garantire una complementarità rispetto alle modalità di intervento pubblico

previste dall'Asse 6 e pertanto nate per sostenere la nascita e lo sviluppo delle imprese dei settori culturali e turistici, nella loro attuazione non hanno raggiunto gli obiettivi previsti e non hanno prodotto i risultati prefigurati nei documenti strategici.

In fase di attuazione, non si è ricercata alcuna integrazione tra le politiche di intervento esplicitamente propugnata dalle indicazioni strategiche ed operative del PO, né vi sono state attività di mero coordinamento interdipartimentale o di semplice coordinamento all'interno del Dipartimento Attività Produttive. Tra le cause addotte all'insufficiente riscontro di interesse da parte delle imprese alle procedure, emerge la presenza di un effetto di spiazzamento provocato da analoghi avvisi nello stesso Asse, che consentivano maggiore possibilità di spesa con minori restrizioni, dalla eccessiva sovrapposizione tra le Azioni 3.3.2 e la 3.3.4, che ha generato uno scarso assorbimento delle risorse della prima a favore della seconda e, non ultimo in ordine di importanza, dai vincoli posti sui bandi in questione in termini di ammissibilità delle Azioni 3.3.2 e 3.3.3, specie quelli derivanti dalle "Linee strategiche e di indirizzo politico per la programmazione dello sviluppo della Sicilia" dell'Assessorato Regionale del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo" che hanno generato restrizioni nella platea dei proponenti.

6 SINTESI DELLE PRINCIPALI EVIDENZE VALUTATIVE E RACCOMANDAZIONI

Principali evidenze valutative

1. Integrazione delle policy: non conseguente all'orientamento del Programma nell'applicazione attuativa.

- Nonostante la strategia del PO, anticipata dall'adozione con Deliberazione della Giunta di un documento di indirizzo politico, abbia previsto un approccio integrato tra gli obiettivi di *policy* connessi alla priorità d'investimento 6c, in fase di attuazione non sono state attivate concrete forme e modalità di intesa, di coordinamento e sinergie tra i Dipartimenti responsabili, non capitalizzando le precedenti esperienze di cooperazione tra questi svolte nell'ambito del Programma Operativo Interregionale POIN "Attrattori culturali, naturali e turismo" della programmazione 2007-2013.
- Le attività (e risorse) impegnate nel ciclo 2017-2013 finalizzate all'aggregazione dei Distretti turistici, non sono stati capitalizzati neanche rispetto processo di trasformazione in DMO, laddove, alla luce del lungo processo di riconoscimento e delle difficoltà attuative allora registrate, poteva essere ampiamente preventivata la difficoltà dei territori, a strutturarsi spontaneamente in soggetti organizzativamente e tecnicamente capaci di programmare ed attuare strategie di sviluppo turistico.

2. Complementarità degli interventi dell'OT 6 con quelli dell'OT2 e dell'OT3: non rilevante e non correlata all'integrazione attuativa tra gli interventi.

- Dall'intervista con il Dipartimento delle Attività Produttive, CdR delle Azioni relative alla priorità 3.b è emerso che queste, sebbene strutturate e pensate affinché potessero garantire una complementarità rispetto alle modalità di intervento pubblico previste dall'Asse 6 e pertanto nate per sostenere la nascita e lo sviluppo delle imprese dei settori culturali e turistici, nella loro attuazione non hanno raggiunto gli obiettivi previsti e non hanno prodotto i risultati prefigurati nei documenti strategici.
- In fase di attuazione, non si è ricercata alcuna integrazione tra le politiche di intervento esplicitamente propugnata dalle indicazioni strategiche ed operative del PO, né vi sono state attività di mero coordinamento interdipartimentale o di semplice coordinamento all'interno del Dipartimento Attività Produttive. Tra le cause addotte all'insufficiente riscontro di interesse da parte delle imprese alle procedure, emerge la presenza di un effetto di spiazzamento provocato da analoghi avvisi nello stesso Asse, che consentivano maggiore possibilità di spesa con minori restrizioni, dalla eccessiva sovrapposizione tra le Azioni 3.3.2 e la 3.3.4, che ha generato uno scarso assorbimento delle risorse della prima a favore della seconda e, non ultimo in ordine di importanza, dai vincoli posti sui bandi in questione in termini di ammissibilità.
- Per quanto oggetto delle osservazioni compiute, si evidenzia la coerenza tra gli interventi realizzati dall'ARIT sull'OT2 e le policy relative alla valorizzazione e fruizione degli attrattori naturali, culturali e turistici della Regione. È da rilevare, al contempo, che tale coerenza risulta dovuta sostanzialmente all'ordinario assolvimento tecnico-organizzativo delle proprie funzioni da parte dell'ARIT più che a una costante e fruttuosa interazione con e tra i Dipartimenti interessati.

3. Efficienza attuativa e adeguatezza della *governance*: mediamente insufficienti e connesse a fattori critici sistemici e specifici, innescati anche da cambi di priorità strategiche e assestamenti organizzativi.

- I principali colli di bottiglia nell'iter delle procedure analizzate hanno riguardato la fase di selezione, e si sono ravviate sia nella fase di ricevibilità/ammissibilità che in quella di valutazione. Rispetto alla ricevibilità, le criticità in esame sono state determinate da un esubero di adempimenti formali, ma anche da un'eccessiva richiesta di adempimenti ed elaborati da presentare, non commisurati alla capacità tecnico-amministrativa di alcuni beneficiari (in particolare: Associazioni ambientaliste per l'OS 6.6 e Fondazioni per l'OS 6.7).
- Con particolare rilievo nel caso dell'OS 6.6, le scelte attuative si sono mostrate non adeguate, atteso che poteva essere ampiamente preventivata l'incapacità tecnica dei beneficiari finali - peraltro puntualmente individuati e dotati di una consolidata capacità gestionale delle aree protette - nella predisposizione della documentazione tecnico progettuale richiesta dalla normativa sugli appalti per la partecipazione ad una procedura a regia. In un'ottica di semplificazione procedurale e di riduzione degli oneri, un'attenzione più mirata alla destinazione territoriale ed ai soggetti degli interventi avrebbe dovuto indirizzare verso l'adozione di una procedura a titolarità o di un Accordo di Programma.
- L'insufficienza quali – quantitativa della progettazione disponibile ha rappresentato un collo di bottiglia anche nell'attuazione dell'OS 6.7 provocando un diffuso e sensibile rallentamento degli step procedurali connessi alla fase di selezione delle operazioni, avendo come causa ed effetto il ripetuto verificarsi di revoche e ritiri di atti e provvedimenti.
- Il cambio di priorità strategiche, connesso a dinamiche di livello politico – istituzionale e/o di ricambio delle professionalità responsabili, ha rallentato e in alcuni casi arrestato numerose procedure osservate. Nell'ambito dell'OS 6.6 a fronte di uno sforzo programmatico ed organizzativo di forte intensità (con Accordi Interdipartimentali sottoscritti), nessuna procedura è stata attivata in relazione all'Azione 6.6.1 Sentiero Italia, al pari di quanto avvenuto nel caso della Azione 6.6.2 mai attuata e infine tradottasi nella sterilizzazione delle risorse.
- Il rischio della configurabilità di aiuti di stato indiretti ha fortemente inficiato in termini di vincoli e rallentamenti l'attuazione di alcune PRATT dell'azione 6.8.3 del Dipartimento Turismo, riducendo gravosamente l'efficacia delle azioni da attuare rispetto agli obiettivi strategici previsti. Le procedure inerenti le DMO, la partecipazione a Fiere e l'organizzazione di *Educational Tour/Blogger Tour* sono state fortemente rallentate o del tutto inattuate.
- L'impatto delle *"Linee strategiche e di indirizzo politico ..."* della DGR 81 di iniziativa dell'Assessore al Turismo, sui requisiti di ammissibilità dell'Azione 6.8.3 - e delle Azioni 3.3.2 e 3.3.3 rivolte alle imprese turistiche - ha ingenerato vincoli stringenti per le attività di promozione e per gli interventi di sostegno ai settori collegati alla valorizzazione dei Patrimoni, non producendo al contempo significativi incrementi di efficacia quale effetto della limitazione alla eleggibilità degli altri territori.

4. Verifica della sostenibilità dei tempi di esecuzione delle procedure in riferimento a quelle necessarie per l'alimentazione del SIL Caronte.

Fatto salvo quanto già riportato in ordine agli esiti delle analisi condotte si ritiene di dover ulteriormente porre all'attenzione la maggiore delle criticità rilevate in merito alla possibilità di ricostruzione attendibile del quadro amministrativo/contabile, ossia la corretta e completa alimentazione del SIL CARONTE.

Si riscontra infatti un'acclarata insufficienza dell'informazione estratta dal Sistema di monitoraggio a restituire, come sarebbe proprio della sua funzione, il quadro amministrativo e di utilizzo delle risorse come risultante dallo stato di avanzamento procedurale, fisico e finanziario delle procedure oggetto di analisi. Un connotato piuttosto comune tra le diverse esperienze riportate dai Centri di Responsabilità consultati, cui è ricondotta in parte significativa l'inefficienza del sistema, è da identificare nella discontinuità nella gestione, con frequente avvicendamento dei responsabili di UMC e nella prassi, purtroppo consueta, di mancato passaggio delle consegne in tale occasione.

L'aggiornamento del dato è, quasi generalmente, tardivo o assente in riferimento all'avanzamento (fisico – finanziario – procedurale); su informazione obsoleta, anche se lievemente, non si possono fondare analisi attendibili né riguardo all'avanzamento effettivo né, tanto meno, per un'efficace programmazione o riprogrammazione. Si verifica una difformità sostanziale tra i dati previsionali e lo stato di attuazione delle operazioni, che ad una diretta verifica risulta spesso più avanzato. Infine, non è riscontrabile in assoluto che esista una effettiva congruenza tra i dati presenti, con particolare riguardo alla successione degli *step* a livello di operazione, ove possono verificarsi incongruità quali:

- avanzamenti di spesa in corrispondenza di impegni o pagamenti validati assenti o posti pari a zero;
- date previste mai aggiornate e superate (talvolta da molti anni);
- date scarsamente verosimili o del tutto inverosimili nella successione tra step previsti;
- assenza di riscontri o incompatibilità tra dati presenti e documentazione a supporto.

Raccomandazioni

➤ **In quanto si riferiscono ad una componente decisiva della strategia regionale, le raccomandazioni tratte dal Rapporto investono in misura significativa la gestione complessiva del ciclo del Programma.**

1 – Maggiore conoscenza in tempo reale dell'attuazione e rapidità di adattamento della gestione

Talune criticità sistemiche sono derivate dalla carenza di una funzione di verifica che copra adeguatamente l'avanzamento (procedurale – fisico – finanziario) del Programma e contribuisca ad un governo dell'attuazione conseguente, in termini di tempi e contenuti di risposta, alle risultanze valutative *in itinere* (o a più semplici resoconti di gestione).

Rispetto alla prassi essenzialmente consultiva fin qui adottata, il rafforzamento della funzione di verifica, tra quelle dell'AdG, garantirebbe anche una diversa e maggiore solidità analitica e previsionale agli interventi di riprogrammazione. Ovviamente, la revisione dei tempi e modalità di alimentazione del Sistema di monitoraggio costituisce un adempimento preliminare per agire nella direzione auspicata.

Non essendo più prevista la stesura di una formale, specifica valutazione *ex ante*, la disponibilità di un'informazione di maggiore dettaglio e profondità sui livelli di efficienza e di efficacia conseguiti, unitamente alla quantificazione e alle motivazioni dell'assorbimento delle dotazioni finanziarie, avrebbe un evidente utilità anche nella prospettiva della futura programmazione 2021 – 2027.

Anche in sede di riprogrammazione, nel restante percorso di attuazione del Programma 2014 - 20i, i risultati di analisi espressi dal Rapporto forniscono un quadro valutativo di riferimento per l'attribuzione di risorse ai Dipartimenti attuatori, generalmente propensi *a priori* a richiedere il loro mantenimento o incremento, ad onta spesso delle *performances* attuative presentabili.

2 – La struttura attuativa dell'Amministrazione deve conoscere e governare maggiormente gli aspetti strategici ed operativi del Programma, disponendo di un Assistenza Tecnica adeguata e orientata al sostegno dell'avanzamento.

La Programmazione attuativa, pure ciclicamente rivisitata, non si traduce regolarmente e costantemente nell'avvio e nella conclusione di procedure, nella selezione ed esecuzione di operazioni. Dalle interviste svolte, una concreta motivazione è stata individuata nella mancata *ownership* (o paternità) del Programma avvertita dai Dipartimenti cui è conferita l'attuazione; ma una forte influenza, anche nelle osservazioni dall'esterno, appare dovuta all'incessante riduzione di competenza e dotazione delle risorse umane e alla capacità ed organizzazione generale delle strutture amministrative.

Tenuto conto che esulano dall'orizzonte proprio del Rapporto le proposte di intervento in risposta alle dinamiche della dotazione e qualificazione del personale, tuttavia alcune contromisure possono essere prospettate, anche in relazione alle specificità settoriali, tecniche e normative, delle *policy* in oggetto.

In primo luogo, esse emergono come un caso esemplare non solo di un particolare fabbisogno di Assistenza Tecnica ma anche della richiesta di un salto di capacità della struttura regionale nel qualificarne i contenuti e controllarne le prestazioni. Valgano ad esempio i casi nei quali l'attuazione è stata fortemente rallentata o del tutto vanificata da criticità tecniche e procedurali, non adeguatamente ponderate in via preliminare e non prontamente risolte quando insorte: la capacità operativa tecnico e giuridica di taluni identificati beneficiari dell'OS 6.6, la effettiva disponibilità di progettazione di qualità per gli interventi dell'OS 6.7, le problematiche insorte in riferimento all'OS 6.8 circa il rischio di incorrere in Aiuti di Stato. L'affiancamento di *expertises* avrebbe potuto influire sull'attenuazione di tali criticità sia con analisi, ricognizioni, chiarimenti e orientamenti precedenti l'avvio delle procedure che in corso di attuazione, con opportune contromisure organizzative e sollecite revisioni programmatiche.

3 – Un sistema di conoscenza adeguato nei contenuti, aggiornato nell'alimentazione e disponibile alla consultazione ed alla diffusione dei dati è funzionale all'efficienza ed alla efficacia dell'attuazione, specie quando il Programma tende alla convergenza di effetti delle politiche.

Nel corpo del rapporto, più volte, e tra le sue principali evidenze è stato richiamato il tema dell'alimentazione del Sistema di monitoraggio Caronte nelle sue ricadute in difficoltà incontrate nell'estrazione di dati occorrenti per la valutazione. Tuttavia, è notorio che le utilità fornite da un corretto, completo e tempestivo aggiornamento dei dati di monitoraggio non sono unicamente o prevalentemente di tipo consuntivo. In entrambe le precedenti raccomandazioni, i suggerimenti di tipo operativo sono incardinati su una adeguata funzionalità del monitoraggio. Rifacendosi ad esperienze trascorse, l'attuazione di politiche multisettoriali distribuite su diversi strumenti, modalità e beneficiari necessita di un monitoraggio del tipo c.d. rafforzato, nel quale le informazioni sull'avanzamento siano, innanzitutto, aggiornate e disponibili ma, al contempo, costantemente – o almeno periodicamente – condivise dai soggetti cui la strategia richiede integrazione delle realizzazioni e complementarità dei risultati.

La costituzione e circolazione del patrimonio informativo ed il confronto delle esperienze di attuazione produrrebbe conseguenze positive sia sull'operato interno che nella cooperazione dei singoli CdR attraverso il raffronto tra le *performances* e le criticità occorse su procedure di analoga tipologia, la gestione coordinata delle relazioni con beneficiari e/o territori coincidenti, un diverso peso programmatico e potere contrattuale nella attribuzione e/o redistribuzione di risorse finanziarie tra le *policy* del Programma.

4 – Politiche integrate e complementari devono riuscire a coniugare il coordinamento dell'attuazione e la specificità degli interventi

Tra le evidenze principali, ed alla base di talune criticità specifiche, rilevate dal Rapporto ricorre la sottolineatura della scarsa o nulla coerenza tra una impostazione coordinata, se non unitaria, dei contenuti

del Programma, vincolati dall'inquadramento degli interventi nella PI 6.c, ed i tempi e modalità dell'effettiva attuazione.

Alcuni aspetti di concentrazione operativa avrebbero potuto supportare la convergenza delle politiche, anche con requisiti minimali quali la contestualità temporale di alcune fasi attuative (es. avvio di procedure con emanazione di Avvisi) e il coordinamento dell'informazione e della comunicazione, accorgimenti che non sarebbero stati particolarmente onerosi sotto l'aspetto dello sforzo organizzativo.

In questo senso, per il presente ciclo di programmazione, si sarebbe potuto fare riferimento alla esperienza dei Tavoli di Asse, sperimentata con alcuni positivi risultati anche nell'ambito del POR plurifondo 2000 – 2006. Probabilmente, l'adozione di forme strutturate di coordinamento non si presenterebbe utile né percorribile nel residuo orizzonte attuativo del PO; bisogna tenere conto anche della circostanza che nel prossimo periodo 2021 – 2027, le politiche ambientali, culturali e turistiche avranno presumibilmente un inquadramento operativo non uniforme nell'ambito degli Obiettivi di *Policy* attualmente previsti.

Tuttavia, se l'impostazione strategica non subirà profonde – e ad oggi non ipotizzabili – rettifiche, il coordinamento delle politiche non solo deve essere mantenuto e ancora approfondito in fase di programmazione ma, per una sua effettiva crescita di efficacia, deve essere concretamente strutturato e praticato in quella di attuazione. A tale riguardo, il Tavolo di coordinamento tra i Fondi istituito nel ciclo attuale non si presenta come un valido precedente organizzativo, accertato che le figure apicali della struttura regionale formalmente coinvolte nell'organismo non ne sono state mai distratte dalle loro ordinarie attività.

La soluzione organizzativa che occorrerà predisporre, affinché diventi operante, dovrà trovare definizione e collocazione non in forme di intesa protocollare ma tra le misure di rafforzamento amministrativo e le regole di gestione del PO 2021 – 2027.

L'effetto aggiuntivo del coordinamento delle politiche risulta tanto più profondo quanto più esse si articolano in contenuti e strumenti specifici, evitando rischi di sovrapposizioni di misure e procedure, tra le macroarticolazioni del PO (Assi) e al loro interno. Non si deve quindi incorrere nuovamente nelle criticità occorse e sopra richiamate in ordine:

- all'affiancamento delle misure strutturali con Regimi di Aiuto contemporaneamente rigidi nella eleggibilità dei territori ed eccessivamente estesi nelle codifiche merceologiche ammesse;
- alla distinzione/distorsione operativa di misure materiali e immateriali rivolte ai medesimi bersagli della strategia che operano però con procedure non integrate né semplicemente coordinate o che, partendo da un medesimo provvedimento di attivazione, si sconnettono nella attuazione effettiva;
- nella strutturazione unitaria, viceversa, di interventi di livello regionale e contenuto generale con altri aventi target e beneficiari molto specifici, richiamando a sostegno di una corretta impostazione operativa la sollecitazione raccolta nelle interviste presso il Dipartimento Turismo che propugna articolazioni del PO nettamente distinte per le azioni di promozione istituzionale e la concessione di aiuti alle imprese del settore turistico.

ALLEGATO 1 – TRACCIA INTERVISTA SEMISTRUTTURATA

(documento di lavoro ad uso interno)

1. Quale quadro strategico di settore regola le policy del suo Dipartimento?
2. Partendo dai quadri strategici di settore (di cui sopra) ritiene che l'azione del programma risponda pienamente ad una logica di coerenza? E se sì, ritiene che le procedure attuate e gli interventi selezionati rispecchino questa logica? Se no, perché? Quali sono le principali difformità?
3. La priorità d'investimento 6c del Po FESR 2014 2020 prevede che il suo Dip.to agisca in sinergia con gli altri due per conservare, proteggere, promuovere e sviluppare (anche in senso turistico) il patrimonio naturale e culturale della regione siciliana, in quale fase è avvenuta una collaborazione? Nelle fasi in cui non è avvenuta, quali sono stati i fattori che hanno ostacolato la collaborazione?
4. In che modo il suo servizio nel suo complesso si è organizzato (logistica, funzionale, risorse umane) per assicurare la corretta attuazione della misura? Come è stato strutturato il sistema di governance complessivo della misura? Lo ritiene efficiente? Se no, cosa proporrebbe per migliorarlo?
5. Ritiene che la configurazione complessiva delle procedure attuative sia risultata adeguata agli obiettivi posti dalla programmazione (in termini di modalità di selezione dei progetti, di tempistica, di affidamento delle responsabilità del processo di selezione, ecc.)?

Se no, specificare in quale fase non si ritiene adeguata e perché.
6. Quali strumenti sono stati posti in essere per garantire adeguata sorveglianza dell'avanzamento finanziario degli interventi? Quali aspetti hanno inciso maggiormente sullo svolgimento delle attività attuative? Più in particolare, quali fattori sono alla base dello scostamento della tempistica effettiva da quella prevista nel flowchart del SIGECO? E dal PRA?
7. Il suo servizio ha partecipato alla stesura degli Avvisi? Se sì, quali parti ha sviluppato? In particolare è intervenuto sui criteri di selezione (sulla loro definizione? sulla ponderazione dei punteggi?)
8. In cosa sono consistite le attività durante la fase di valutazione delle proposte?
9. Quali sono stati gli aspetti del processo valutativo maggiormente critici e perché?
10. Quante osservazioni e opposizioni alla graduatoria sono state ricevute? In che data? Entro che tempi si è chiusa la valutazione da parte delle osservazioni/opposizioni alla graduatoria?
11. Vi sono altri elementi esogeni che hanno influito sullo sviluppo complessivo dell'iter procedurale? A suo modo di giudicare, questi aspetti erano in qualche modo prevedibili?
12. In quale stadio procedurale si sono determinati dei colli di bottiglia? A quali cause endogene sono da attribuire tali criticità?
13. Come è stato assicurato adeguato presidio dell'attuazione in termini di gestione delle criticità?



Nucleo Valutazione e Verifica
Investimenti Pubblici
Regione Siciliana

Il Nucleo di Valutazione e verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Siciliana (NVVIP, L. 144/99 art. 1) svolge attività di supporto tecnico all'Amministrazione regionale nelle attività di programmazione, di valutazione ex ante, in itinere ed ex post e di verifica ed opera con compiti e ruoli definiti da normative statali e regionali e secondo le indicazioni europee che alla valutazione e alla verifica degli investimenti pubblici attribuiscono un ruolo fondamentale funzionale al conseguimento delle politiche di coesione.

Il Nucleo di Valutazione e verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP, L. 144/99 art. 1) opera all'interno del Dipartimento Programmazione della Regione Siciliana (D.A. n. 120 /DRP del 3 maggio 2000) a supporto delle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento e partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali secondo l'assetto aggiornato nel DP Reg 501 del 15 gennaio 2010).

Il NVVIP svolge un ruolo attivo sulle tematiche dell'analisi, valutazione, verifica istruttoria e monitoraggio degli investimenti pubblici anche al fine di garantire una più efficace rispondenza dei programmi di spesa pubblica al complesso e dinamico sistema di regolamenti di riferimento ed orientare l'Amministrazione verso l'utilizzo delle risorse nel rispetto delle specifiche esigenze conoscitive e realizzative e in un'ottica di integrazione e unitarietà della programmazione tra le varie politiche attuate per i diversi Fondi da diversi Centri di responsabilità regionali