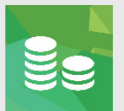


Relazione speciale

## Gli investimenti dell'UE nei siti di interesse culturale meritano maggiore attenzione e coordinamento



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I-VIII
<b>Introduzione</b>	01-11
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	12-16
<b>Osservazioni</b>	17-93
<b>Il quadro esistente per gli investimenti dell'UE nei siti culturali non è sufficientemente mirato e il coordinamento è limitato</b>	17-51
Il quadro strategico per l'azione dell'UE nel settore della cultura è complesso e si rispecchia solo in parte nei finanziamenti da essa resi disponibili	17-24
La Commissione ha sviluppato varie iniziative atte a promuovere i siti culturali, ma il coordinamento con i meccanismi di finanziamento è limitato	25-36
Il FESR serve a strutturare gli investimenti degli Stati membri nei siti culturali, ma non li considera prioritari	37-51
<b>L'efficacia e la sostenibilità dei progetti FESR controllati non sono costanti</b>	52-93
I progetti ultimati controllati erano operativi e si ponevano prevalentemente obiettivi economici, che non sempre è possibile sapere se siano stati raggiunti	55-67
Non si presta sufficiente attenzione alla sostenibilità dei siti culturali	68-93
<b>Conclusioni e raccomandazioni</b>	94-105
<b>Allegati</b>	
<b>0 – Riepilogo della spesa delle amministrazioni pubbliche per i servizi culturali nel 2017</b>	
<b>Allegato II – Panoramica dei fondi dell'UE con obiettivi culturali</b>	
<b>Allegato III – Elenco degli assi prioritari controllati e dei connessi programmi operativi</b>	
<b>Allegato IV – Elenco dei progetti controllati</b>	
<b>Allegato V – Panoramica delle 21 procedure di selezione sottoposte ad audit</b>	

**Allegato VI – Elenco dei principali documenti programmatici riguardanti i siti culturali**

**Allegato VII – Caratteristiche principali dei marchi Patrimonio europeo, Patrimonio mondiale e Itinerari culturali**

**Allegato VIII – Evoluzione del quadro FESR per gli investimenti nei siti culturali**

**Allegato IX – Principali obiettivi degli assi prioritari selezionati e loro misurazione mediante indicatori di risultato**

**Acronimi e abbreviazioni**

**Glossario**

**Risposte della Commissione**

**Équipe di audit**

**Cronologia**

## Sintesi

**I** Moltissimi cittadini europei reputano importante il patrimonio culturale, oltre che per loro stessi, anche per la comunità, la regione, il paese di appartenenza e per l'UE nel suo insieme. La cultura è un concetto ampio che comprende varie attività. Nella presente relazione, per "siti di interesse culturale" o "siti culturali" si intendono le infrastrutture fisiche in cui i cittadini europei possono entrare in contatto con la cultura.

**II** Il quadro di riferimento dell'UE per la cultura è definito innanzitutto dai trattati, che fissano l'obiettivo generale dell'UE di rispettare la ricchezza della sua diversità culturale e di vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. La cultura è principalmente sfera di competenza degli Stati membri. L'Unione europea può solo promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e sostenerne o integrarne le azioni.

**III** La Corte ha verificato l'efficacia e la sostenibilità degli investimenti FESR nei siti culturali valutando l'adeguatezza del quadro dell'UE per la cultura, il suo coordinamento con i meccanismi di finanziamento e l'esecuzione dei finanziamenti FESR.

**IV** L'audit è stato incentrato sugli effetti economici, sociali e culturali di questi investimenti e sulla sostenibilità finanziaria e fisica dei siti in questione. La Corte ha esaminato l'attività svolta dalla Commissione e ha valutato 27 progetti di sette Stati membri. Inoltre, sono stati interpellati esperti del settore.

**V** Nel complesso, dall'audit è emerso che l'attuale quadro di riferimento non è sufficientemente mirato e necessita di un maggiore coordinamento per assicurare l'efficacia e la sostenibilità degli investimenti FESR nei siti culturali. La Corte ha formulato le osservazioni seguenti.

**VI** Riguardo al quadro di riferimento per gli investimenti dell'UE nei siti culturali si rileva quanto segue.

- o La cultura non rientra nella strategia globale per l'UE fino al 2020 formulata dalla Commissione. Il quadro strategico essenziale dell'UE per la cultura è complesso e si rispecchia solo in parte nei finanziamenti UE. Stando alla Commissione, resta arduo tradurre gli obiettivi in una politica definita a livello di Stato membro.

- o La Commissione ha sviluppato varie iniziative atte a promuovere i siti culturali, ma le azioni dell'UE in questo ambito hanno un impatto limitato sui fondi UE a disposizione dei beneficiari. Il regolamento FESR non prevede alcuna disposizione a favore dei siti culturali che prendono parte a un'iniziativa culturale dell'UE. Anche il coordinamento tra gli stessi fondi UE per gli investimenti nei siti culturali è limitato.
- o A livello dell'UE, gli investimenti infrastrutturali sono prevalentemente finanziati attraverso il FESR, che per circa un terzo degli Stati membri costituisce un'importante fonte di finanziamento per gli investimenti pubblici nei siti culturali. Tuttavia, gli investimenti di questo tipo non sono considerati una priorità per il FESR, che sostiene un altro obiettivo del trattato, ossia la promozione della coesione economica e sociale. A livello nazionale, gli auditor della Corte hanno riscontrato esempi di iniziative adottate dagli Stati membri per finanziare i siti culturali a partire da fondi privati.

**VII** Riguardo all'efficacia e alla sostenibilità dei progetti FESR controllati si rileva quanto segue.

- o Malgrado l'intento ambizioso dell'UE di accrescere l'impatto sociale degli interventi in ambito culturale, gli obiettivi dei PO e dei progetti FESR sono prevalentemente economici. Gli aspetti culturali sono i più trascurati nei PO controllati e la maggior parte delle autorità di gestione addirittura non considera gli aspetti culturali come criterio per la selezione dei progetti.
- o Soltanto per alcuni dei progetti completati sottoposti ad audit è stato possibile valutare la performance. I progetti erano operativi, ma nella selezione e nella comunicazione degli indicatori sono state rilevate varie debolezze che limitano la capacità di utilizzare i dati comunicati per trarre conclusioni sulla performance dei progetti.
- o Il FESR può finanziare la conservazione di siti a rischio solo se i lavori hanno un effetto economico e sociale immediato; altrettanto dicasi per il programma "Europa creativa". La generazione di un impatto economico, spesso conseguita attraverso strategie di promozione turistica, potrebbe essere controproducente per la conservazione dei siti del patrimonio culturale.

- o In genere, per il proprio funzionamento e per il finanziamento dei costi degli investimenti, i siti culturali controllati dipendono dalle sovvenzioni pubbliche. L'attuale quadro di finanziamento non incentiva abbastanza la generazione di entrate. Per i progetti generatori di entrate, i requisiti del FESR sono tali per cui quanto maggiori sono le entrate nette generate dal progetto, tanto minore è il sostegno UE accordato. Nelle procedure di selezione controllate raramente sono state favorite le attività generatrici di entrate.

**VIII** Per assicurare una sana gestione finanziaria degli investimenti effettuati nei siti culturali, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) migliorare l'attuale quadro strategico a favore della cultura nei limiti delle competenze definite dai trattati;
- b) incoraggiare il ricorso a fondi privati per salvaguardare il patrimonio culturale europeo;
- c) potenziare la sostenibilità finanziaria dei siti culturali finanziati dal FESR;
- d) adottare azioni più specifiche per la conservazione dei siti del patrimonio culturale.

# Introduzione

## La cultura e i siti culturali

**01** Moltissimi cittadini europei reputano importante il patrimonio culturale, oltre che per loro stessi, anche per la comunità, la regione, il paese di appartenenza e per l'UE nel suo insieme<sup>1</sup>. La cultura è anche una risorsa, nella quale la Commissione ha ravvisato un motore di crescita e occupazione, un catalizzatore per l'inclusione sociale e un bene che rafforza le relazioni internazionali dell'UE<sup>2</sup>. Secondo le statistiche di Eurostat, nel 2018 il settore della cultura contava 8,7 milioni di posti di lavoro nell'UE, pari al 3,8 % dell'occupazione totale<sup>3</sup>.

**02** La cultura è un concetto vasto che comprende svariate attività (come l'artigianato, le arti e il settore audiovisivo) in diversi settori economici (ad esempio, l'industria manifatturiera, i servizi e le comunicazioni). Nella presente relazione, per "siti di interesse culturale" o "siti culturali" si intendono le infrastrutture fisiche in cui i cittadini europei possono entrare in contatto con la cultura. Si opera una distinzione tra i siti del patrimonio culturale (siti storici antichi) e le nuove infrastrutture culturali (nuovi edifici utilizzati per promuovere le arti visive, la musica, il teatro, ecc.).

**03** La definizione di una politica culturale a livello di UE ha acquisito slancio nel 2017, quando i leader dell'Unione hanno invocato un'azione più incisiva nei settori dell'istruzione e della cultura<sup>4</sup>. Più di recente, nella nuova agenda strategica per il periodo 2019-2024, il Consiglio europeo si è impegnato a investire nella cultura e nel patrimonio culturale dell'UE, che costituiscono il fulcro dell'identità europea<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> "Cultural Heritage", *Special Eurobarometer*, n°466, sondaggio commissionato dalla Commissione europea, dicembre 2017.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione "su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione", COM(2007) 242 *final* del 10.5.2007.

<sup>3</sup> Eurostat, *Culture statistics*, quarta edizione, 2019, pag. 64.

<sup>4</sup> Riunione del Consiglio europeo, 14 dicembre 2017, EUCO 19/1/17.

<sup>5</sup> Consiglio europeo, *A new Strategic Agenda – 2019-2024*.

## Quadro d'intervento

**04** I trattati stabiliscono che l'UE deve "rispetta[re] la ricchezza della sua diversità culturale e vigila[re] sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo"<sup>6</sup>, nonché sostenere la cultura negli Stati membri<sup>7</sup>. I trattati definiscono peraltro gli ambiti in cui opera tale politica dell'UE (diffusione della cultura, patrimonio culturale, scambi culturali non commerciali, creazione artistica e letteraria, cooperazione esterna). Fissano inoltre un obbligo generale noto come "integrazione" (o "*mainstreaming*")<sup>8</sup>, per cui le azioni in altri settori di intervento devono tener conto degli aspetti culturali.

**05** L'UE non ha competenza legislativa nel settore della cultura. Spetta agli Stati membri definire la politica in questo ambito. Nel 2017, i singoli Stati membri hanno destinato ai servizi culturali l'1 % della rispettiva spesa pubblica, ossia sono stati spesi a sostegno delle attività culturali 132 euro per cittadino dell'UE. Di tale importo, circa il 15 % è stato utilizzato per investimenti culturali (cioè acquisizione, costruzione o restauro di beni culturali, compresi i lavori materiali nei siti culturali). L'*allegato I* fornisce maggiori dettagli sulla spesa pubblica per i servizi culturali e gli investimenti culturali nell'UE.

**06** Il quadro di riferimento per la cooperazione nel settore culturale nell'UE è stabilito dalla Commissione sotto forma di agenda europea per la cultura. La Commissione ha adottato una prima agenda di questo tipo nel 2007<sup>9</sup> e poi un'altra nel 2018<sup>10</sup> (la "nuova agenda"). La nuova agenda persegue tre obiettivi strategici.

- Dimensione sociale: sfruttare il potere della cultura e della diversità culturale per la coesione e il benessere sociali promuovendo la partecipazione culturale, la mobilità degli artisti e la protezione del patrimonio.

---

<sup>6</sup> Articolo 3, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE).

<sup>7</sup> Articolo 167, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

<sup>8</sup> L'articolo 167, paragrafo 4, del TFUE recita: "L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture".

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione "su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione", COM(2007) 242 *final* del 10.5.2007.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione "Una nuova agenda europea per la cultura", COM(2018) 267 *final* del 22.5.2018.



- Dimensione economica: stimolare l'occupazione e la crescita nei settori creativi e culturali incentivando le arti e la cultura nell'istruzione, promuovendo le competenze pertinenti e incoraggiando l'innovazione nella cultura.
- Dimensione esterna: rafforzare le relazioni culturali internazionali sfruttando al massimo il potenziale della cultura in termini di promozione dello sviluppo sostenibile e della pace.

**07** La nuova agenda fissa le azioni che la Commissione intende intraprendere e invita gli Stati membri a trattare aspetti specifici. Gli Stati membri definiscono le proprie priorità per la cooperazione a livello UE in materia di cultura e i metodi di lavoro attraverso piani di lavoro per la cultura adottati dal Consiglio dei ministri. Il piano di lavoro più recente riguarda il periodo dal 2019 al 2022<sup>11</sup>.

### **Sostenibilità e cultura**

**08** L'UE e gli Stati membri che la compongono operano anche in forum e organizzazioni multilaterali che si occupano di politiche in materia di cultura e patrimonio culturale, come il Consiglio d'Europa e l'UNESCO. Più di recente, gli Stati membri dell'UE si sono impegnati a perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile elaborati dall'Assemblea generale dell'ONU<sup>12</sup>, rafforzando l'obiettivo di sviluppo sostenibile sancito nei trattati<sup>13</sup>. Il Consiglio ha inoltre fissato la sostenibilità del patrimonio culturale come priorità per l'attuale piano di lavoro per la cultura 2019-2022.

---

<sup>11</sup> Conclusioni del Consiglio sul piano di lavoro per la cultura 2019-2022 (GU C 460 del 21.12.2018, pagg. 12-25).

<sup>12</sup> *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, documento adottato dall'ONU il 25 settembre 2015.

<sup>13</sup> Articolo 3, paragrafo 3, del TUE.

## L'assetto di governance alla Commissione

**09** Attualmente, spetta alla direzione generale Istruzione, gioventù, sport e cultura (DG EAC) sviluppare e attuare le politiche connesse alla cultura. Per sostenere la definizione di tali politiche dell'UE, la Commissione gestisce il programma "Europa creativa", unico fondo mirato ai settori culturali e creativi dell'UE<sup>14</sup>.

**10** Gli investimenti in infrastrutture connesse al settore della cultura possono essere finanziati dall'UE solamente a titolo dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE). Tra questi ultimi, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)<sup>15</sup> è la principale fonte di finanziamento UE per gli investimenti nei siti culturali. Questo fondo è attuato dalla Commissione e dagli Stati membri tramite gestione concorrente. Ciò significa che gli accordi di partenariato (AP) e i programmi operativi (PO) del FESR sono predisposti dagli Stati membri e devono essere approvati dalla Commissione.

**11** In osservanza del principio di integrazione, vari altri fondi UE sono disponibili per progetti connessi alla cultura nell'UE stessa e oltre i suoi confini. Ciò significa che varie direzioni generali sono altresì coinvolte nell'attuazione pratica del quadro strategico per la cultura tramite altre politiche e altri strumenti di finanziamento dell'UE (cfr. *allegato II*).

---

<sup>14</sup> Regolamento (UE) n. 1295/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma Europa creativa (2014-2020), GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 221-237. "Europa creativa" comprende anche il settore audiovisivo.

<sup>15</sup> Regolamento (UE) n. 1301/2013, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 289-302).

## Estensione e approccio dell'audit

**12** Alla luce della maggiore attenzione prestata alla cultura a livello UE, la Corte ha deciso di espletare un audit sull'efficacia e sulla sostenibilità degli investimenti dell'UE nei siti culturali, volti cioè all'acquisizione, al ripristino o alla costruzione di nuove infrastrutture culturali o di siti del patrimonio culturale. A tal fine, la Corte ha controllato il principale fondo UE disponibile per tali investimenti (ossia il FESR) e ha valutato i seguenti aspetti.

### Parte 1: adeguatezza del quadro di riferimento dell'UE per la cultura e coordinamento con i meccanismi di finanziamento per gli investimenti nei siti culturali

- Adeguatezza del quadro strategico e normativo in vigore a livello UE per gli investimenti finanziati dall'UE nei siti culturali.
- Coordinamento tra le iniziative della Commissione a carattere finanziario e quelle a carattere strategico, in particolare per quanto riguarda "Europa creativa" e il FEASR.
- Coordinamento dei finanziamenti FESR con gli altri fondi UE.

### Parte 2: esecuzione dei finanziamenti FESR

- Sostegno e orientamenti forniti dalla Commissione agli Stati membri al momento dell'adozione degli accordi di partenariato (AP) e dei programmi operativi (PO) per far sì che i finanziamenti dei siti culturali portino a risultati concreti e sostenibili.
- Efficacia e sostenibilità dei risultati dei progetti FESR relativi a siti culturali.

**13** L'audit è stato incentrato sugli effetti economici, sociali e culturali degli investimenti FESR nei siti culturali e sulla sostenibilità finanziaria e fisica di tali siti; ha riguardato i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 nel quadro dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione", nonché l'impostazione proposta per il periodo di programmazione successivo al 2020.

**14** A livello di UE, la Corte ha esaminato l'attività svolta dalla direzione generale competente per la cultura (DG EAC) e dalla direzione generale competente per il FESR (DG REGIO). A livello degli Stati membri:

- o gli auditor della Corte si sono recati in tre Stati membri (Italia, Polonia e Portogallo), nonché hanno condotto esami documentali, con un'estensione più limitata, per altri quattro Stati membri (Croazia, Francia, Germania e Romania). Sono stati scelti questi Stati membri perché sono tra i principali destinatari del sostegno del FESR agli investimenti nei siti culturali;
- o la Corte ha valutato 14 PO (elencati nell'*allegato III*);
- o la Corte ha controllato 27 progetti, di cui 15 sul posto e 12 mediante esame documentale (cfr. *tabella 1* e *allegato IV*). I progetti sono stati selezionati in base a un'ampia gamma di criteri: importi spesi o impegnati, tipo di sito (sito del patrimonio culturale o nuova infrastruttura culturale), presenza/assenza di titoli o marchi e partecipazione alle iniziative UE. Presso i beneficiari di tutti questi progetti è stato inoltre condotto un sondaggio tramite questionario, al quale hanno tutti risposto. Sono state controllate anche 21 procedure di selezione (cfr. *allegato V*).

**Tabella 1 – Numero e tipi di progetti sottoposti all'audit**

	2007-2013		2014-2020	Totale
	Siti del patrimonio culturale	Nuove infrastrutture culturali	Siti del patrimonio culturale	
Numero di progetti	10	11	6	27
<i>di cui visitati in loco in:</i>				
- Italia	3	0	2	5
- Polonia	1	2	2	5
- Portogallo	1	2	2	5
<i>di cui sottoposti a esame documentale per la:</i>				
- Germania	1	2	n.a.	3
- Francia	0	3	n.a.	3
- Croazia	1	2	n.a.	3
- Romania	3	0	n.a.	3

Fonte: Corte dei conti europea.

**15** Infine, sono stati incontrati funzionari di organizzazioni internazionali (il *World Heritage Centre* dell'UNESCO, gli Itinerari Culturali del Consiglio d'Europa, il Consiglio internazionale per i monumenti e i siti – anche noto con l'acronimo inglese ICOMOS) e dell'ONG Europa Nostra, nonché 11 esperti nazionali nei tre Stati membri visitati, per avere una visione migliore delle esigenze e delle sfide a cui i siti culturali devono far fronte, nonché per individuare le buone pratiche.

**16** L'auspicio è che l'audit aiuti a comprendere la pertinenza e l'efficacia degli interventi dell'UE nei siti culturali. Più in generale, la Corte ha inteso contribuire in questo modo al dibattito in corso sul ruolo della cultura nell'UE.

## Osservazioni

### **Il quadro esistente per gli investimenti dell'UE nei siti culturali non è sufficientemente mirato e il coordinamento è limitato**

**Il quadro strategico per l'azione dell'UE nel settore della cultura è complesso e si rispecchia solo in parte nei finanziamenti da essa resi disponibili**

**17** Un quadro adeguato per gli investimenti dell'UE nei siti culturali è fondamentale per massimizzare gli effetti di detti investimenti ai fini del conseguimento degli obiettivi ivi stabiliti. Un presupposto è che il quadro strategico per l'intervento dell'UE nel settore della cultura sia chiaro, con un solido coordinamento tra quadri regolamentari (ossia la normativa che disciplina i fondi UE) e quadri non regolamentari (ossia le strategie). Si dovrebbero fissare gli obiettivi in modo esplicito sulla base dei bisogni individuati, definendo le misure corrispondenti. Gli obiettivi dovrebbero essere realistici e andrebbero perseguiti con strumenti strategici e finanziamenti adeguati. Ai portatori di interessi dovrebbero essere imposti obblighi allineati alle rispettive competenze. Il monitoraggio del quadro di riferimento è essenziale per valutare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi.

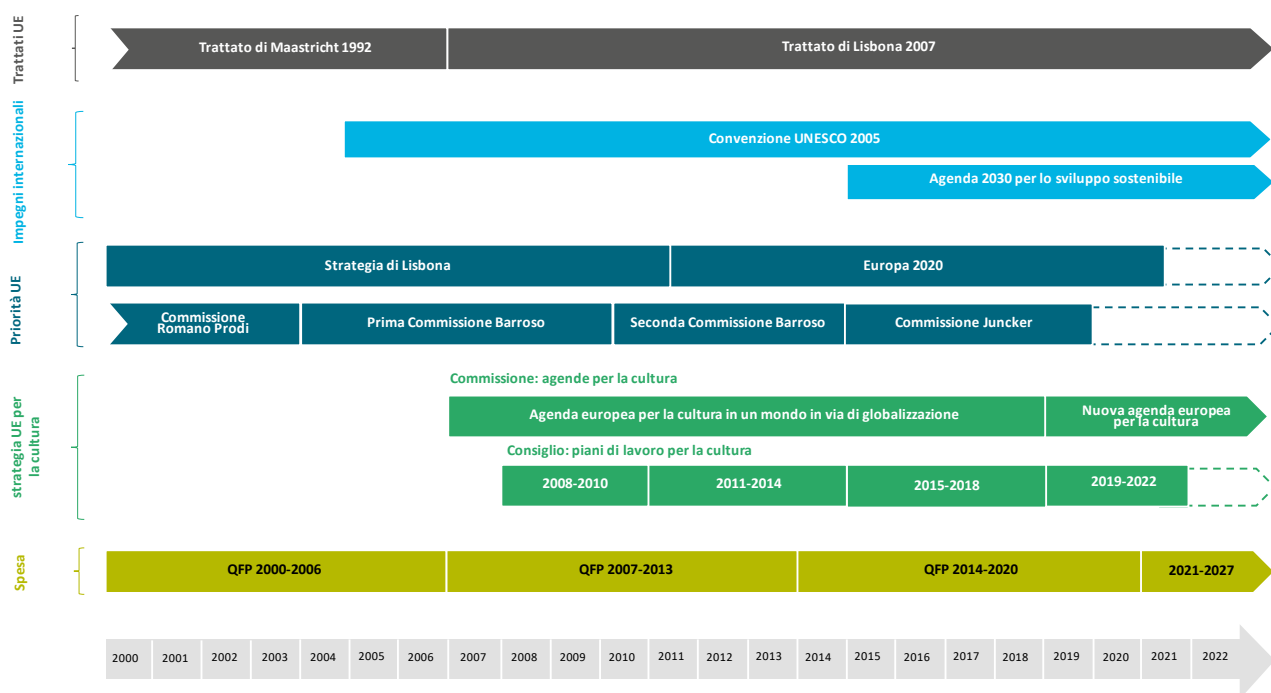
**Coesistono più quadri strategici dell'UE che influiscono sull'azione dell'UE nel campo della cultura**

**18** L'indirizzo strategico dell'UE è stato formulato in piani decennali (la strategia di Lisbona e la strategia Europa 2020). Questi piani non prendono in considerazione il settore della cultura e, inoltre, non sono allineati né al mandato quinquennale della Commissione né al ciclo settennale dei periodi di finanziamento dell'UE.

**19** Per quanto concerne la definizione della politica culturale a livello dell'UE, quest'ultima dispone di un quadro di riferimento che prevede più livelli di responsabilità (cfr. paragrafi **04-07**). Al livello più alto, l'inquadramento è definito dai trattati e dagli impegni assunti dall'UE sul piano internazionale (come la convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, stilata nel 2005). Detto inquadramento viene sviluppato in maggiore dettaglio nelle agende della Commissione e nei piani di lavoro quadriennali per la cultura elaborati dal Consiglio, che vanno a costituire nel loro insieme il quadro portante dell'UE per la cultura. Questo a sua volta è completato da vari altri documenti di rilevanza strategica (cfr. **allegato VI**). La Corte ha già segnalato in una precedente pubblicazione che la

compresenza di più quadri strategici, aventi periodi e obiettivi sovrapposti, è fonte di complessità e può generare confusione (cfr. *figura 1*)<sup>16</sup>.

**Figura 1 – Cronologia degli eventi**



Fonte: Corte dei conti europea.

**20** La complessità è accresciuta dal coesistere di diversi attori (Commissione, Consiglio e Stati membri) che sviluppano e realizzano azioni culturali contemporaneamente senza tenere presente in modo sistematico le agende della Commissione. In seno alla Commissione, gli aspetti culturali sono tenuti in considerazione (“integrati”) in varie politiche diverse, per le quali sono competenti dipartimenti differenti.

**Il monitoraggio degli obiettivi nell’agenda della Commissione per la cultura non è sufficientemente sviluppato**

**21** I principali obiettivi strategici comuni che guidano l’azione dell’UE nel settore della cultura sono indicati nelle agende della Commissione (cfr. paragrafo 06). Questi non sono tradotti in chiari obiettivi operativi. Sebbene vi siano numerosi esempi di misure UE per ciascun obiettivo, non è chiaro che cosa l’UE intenda conseguire tramite esse. La nuova agenda non prevede alcuna disposizione riguardo al monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi fissati né indicatori per misurare i progressi compiuti. Stando alla Commissione, la ragione risiede nel fatto che la Commissione e gli Stati membri non dispongono di obiettivi, indicatori o valori-obiettivo definiti di comune

<sup>16</sup> Paragrafi 16-18 del documento di riflessione della Corte intitolato “Assicurare la performance nel settore della coesione” (giugno 2019).

accordo per l'elaborazione delle politiche culturali. La Commissione, inoltre, non si avvale degli indicatori disponibili a livello di programma, ossia gli indicatori definiti dai diversi programmi UE, per valutare se la nuova agenda sia stata attuata con successo.

**22** L'azione concertata con gli Stati membri in questo settore è realizzata nell'ambito dei piani di lavoro per la cultura stilati dal Consiglio attraverso un quadro di cooperazione tra gli Stati membri intergovernativo e non vincolante, il cosiddetto "metodo di coordinamento aperto" (MCA). Stando alla Commissione, "l'integrazione delle raccomandazioni [formulate tramite l'MCA] nell'elaborazione delle politiche a livello nazionale ed europeo rimane ancora una sfida"<sup>17</sup>. Sebbene gli obiettivi economici e sociali della nuova agenda siano sostanzialmente perseguiti dai quadri per le politiche culturali degli Stati membri inclusi nel campione della Corte, nessuno di questi faceva specifico riferimento alla nuova agenda e solo due hanno fatto riferimento all'agenda del 2007.

**L'agenda della Commissione non è presa in considerazione nei principali fondi UE che concedono finanziamenti a favore della cultura**

**23** Per quanto riguarda i finanziamenti UE, la cultura è principalmente un mezzo per conseguire altre priorità e altri obiettivi dell'UE (come, ad esempio, sostenere lo sviluppo urbano e regionale, le imprese, il turismo) anziché una priorità essenziale di per sé stessa. Queste priorità sono perseguite tramite svariati fondi UE. L'unico fondo UE concepito per la cultura è costituito dal programma "Europa creativa", che però dispone di risorse finanziarie molto modeste. Dal bilancio UE, esso assegna circa 209 milioni di euro all'anno<sup>18</sup> per la cultura nei 28 Stati membri e in 8 paesi terzi. Questo importo equivale circa ai costi annuali di funzionamento di alcuni singoli siti culturali. L'Opéra national de Paris, ad esempio, ha sostenuto costi per 200,8 milioni di euro nel 2018<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Relazione della Commissione "sull'attuazione e la pertinenza del piano di lavoro per la cultura 2011-2014", COM(2014) 535 *final* del 25.8.2014, pag. 12, e relazione della Commissione "sull'attuazione dell'Agenda europea per la cultura", COM(2010) 390 *final* del 19.7.2010, pag. 8.

<sup>18</sup> Cfr. articolo 24 del regolamento sul programma "Europa creativa".

<sup>19</sup> Ministero delle Finanze francese, *Rapports annuels de performances – Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2018 – Culture*, pag. 223.



**24** Dei 12 fondi UE aventi la possibilità di erogare sostegno alla cultura analizzati dalla Corte, solo il regolamento sul programma “Europa creativa” fa riferimento all’agenda 2007 della Commissione (cfr. [allegato II](#)). Le due agende consecutive della Commissione sono state redatte dopo l’introduzione dei quadri finanziari pluriennali per i fondi SIE (cfr. [figura 1](#)), che quindi non hanno potuto tenerne conto.

### **La Commissione ha sviluppato varie iniziative atte a promuovere i siti culturali, ma il coordinamento con i meccanismi di finanziamento è limitato**

**25** Un adeguato quadro per gli investimenti dell’UE nei siti culturali necessita di efficaci meccanismi di coordinamento tra le diverse politiche che contribuiscono alla promozione di tali siti. Un intervento coordinato in seno alla Commissione è in grado di assicurare complementarità tra i fondi dell’UE e di garantire un uso efficiente delle risorse finanziarie per sviluppare le iniziative proposte.

### **La Commissione ha elaborato varie iniziative per promuovere i siti culturali**

**26** Negli ultimi dieci anni la Commissione ha elaborato un lungo elenco di iniziative volte a promuovere i siti culturali, specie nel campo del patrimonio culturale. Di queste, la più recente è l’Anno europeo del patrimonio culturale (2018), che ha portato alla creazione di un quadro d’azione europeo sul patrimonio culturale<sup>20</sup> e che ha rappresentato il primo approccio europeo, intersettoriale e integrato applicato al patrimonio culturale. Tra le altre iniziative si annoverano titoli, marchi o premi attribuiti per promuovere il turismo sostenibile o valorizzare un particolare sito culturale (cfr. [tabella 2](#)).

---

<sup>20</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2018) 491 *final* del 5.12.2018.

**Tabella 2 – Titoli, marchi e premi dell’UE utili alla promozione dei siti culturali**

Titolo o marchio/Premio	Descrizione
Capitale europea della cultura (dal 1985)	Titolo assegnato ogni anno a due diverse città europee per dare visibilità alla loro vita e al loro sviluppo culturali.
Premio dell’Unione europea per il patrimonio culturale (dal 2002)	Promuove le migliori pratiche per la conservazione, la gestione, la ricerca, l’istruzione e la comunicazione relative al patrimonio culturale.
Destinazione europea di eccellenza (dal 2006)	Promuove il turismo sostenibile migliorando la visibilità di mete europee emergenti e non tradizionali.
Marchio del patrimonio europeo (dal 2013)	Marchio aggiudicato a siti del patrimonio culturale dal simbolico valore europeo. Comprende anche il patrimonio immateriale.
Logo dell’Anno europeo del patrimonio culturale (dal 2018)	Logo utilizzato durante gli eventi e le celebrazioni organizzate in relazione all’Anno europeo del patrimonio culturale.
Capitale europea del turismo intelligente (dal 2019)	Premio conferito alle destinazioni turistiche che si distinguono per sostenibilità, accessibilità, digitalizzazione, patrimonio culturale e creatività.

Fonte: Corte dei conti europea.

**27** Le autorità degli Stati membri visitati hanno percepito come particolarmente proficua l’iniziativa “Capitale europea della cultura” (cfr. [riquadro 1](#) per un esempio di impatto positivo descritto dalle autorità portoghesi agli auditor della Corte). Uno dei beneficiari controllati ha confermato di aver osservato un aumento significativo del numero di visitatori quando Wrocław è stata Capitale europea della cultura nel 2016. Gli esperti interpellati hanno anche elogiato alcune recenti iniziative della Commissione (come l’Anno europeo del patrimonio culturale e la nuova agenda).

## Riquadro 1

### Esempio di impatti positivi dell'iniziativa "Capitale europea della cultura"

La città di Guimarães, in Portogallo, è stata Capitale europea della cultura nel 2012. Secondo lo studio ex post condotto dalle autorità dello Stato membro, l'iniziativa ha compreso investimenti in infrastrutture culturali e riqualificazione urbana per circa 41,7 milioni di euro di spese ammissibili, unitamente a un programma culturale attuato nell'arco dell'intero 2012. Secondo le stime, il numero di pernottamenti nella regione è cresciuto del 43 % in tale anno, aumento che ha generato 2 111 posti di lavoro.

### Cerimonia di apertura a Guimarães quale Capitale europea della cultura



© Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012.

Fonte: relazione intermedia sugli impatti socioeconomici di Guimarães 2012.

**28** A livello internazionale vi sono altri titoli o marchi attribuiti ai siti culturali (cfr. [allegato VII](#)). La presenza di molteplici titoli, marchi e premi rende poco chiaro il valore che si intende attribuire loro.

### Il coordinamento delle iniziative culturali della Commissione con i meccanismi di finanziamento del FESR è limitato

**29** La Corte ha analizzato il coordinamento delle iniziative culturali della DG EAC con il FESR. In particolare, i beneficiari dei progetti visitati sono stati interrogati sugli effetti del marchio del patrimonio europeo e di altre iniziative della Commissione. Le iniziative culturali della Commissione hanno un impatto molto modesto sui fondi FESR messi a disposizione dei beneficiari. Non vi sono disposizioni nel regolamento FESR o nei PO FESR oggetto del presente audit, che attribuiscono un vantaggio ai progetti già parte di un'iniziativa culturale della Commissione.

**30** Nell’ambito del FESR, i siti UNESCO dispongono di meccanismi di finanziamento. Nel periodo di programmazione 2014-2020, il regolamento FESR in vigore fissa una soglia più elevata per i siti UNESCO (un sostegno di cofinanziamento pari fino a 20 milioni di euro per i siti UNESCO contro i 10 milioni di euro per gli altri siti culturali)<sup>21</sup>. Il titolo UNESCO è stato utilizzato come criterio per la selezione dei progetti in cinque delle 21 procedure esaminate dalla Corte. Anche i titoli o marchi nazionali sono stati considerati importanti dalle autorità degli Stati membri: quattro delle procedure di selezione controllate avvantaggiavano i progetti che potevano vantare.

**31** Nel campione di progetti esaminato dalla Corte figuravano due siti con un marchio del patrimonio europeo e un sito che partecipava all’iniziativa “Capitale europea della cultura”. Le autorità degli Stati membri non hanno considerato la partecipazione dei siti culturali a iniziative UE come criterio ai fini della selezione dei progetti da finanziare a titolo del FESR (cfr. *allegato V*), né la Commissione ha suggerito tale approccio nelle osservazioni formulate prima di approvare i PO. Il panel europeo incaricato di monitorare i siti del patrimonio europeo ha dichiarato che l’assenza di finanziamenti per i siti insigniti di tale marchio potrebbe comprometterne la sostenibilità e la visibilità<sup>22</sup>. Anche il Parlamento europeo ha espresso preoccupazione per il marchio e ha raccomandato che gli venga conferita maggiore visibilità<sup>23</sup>.

### **Le complementarità tra i fondi UE non sono sufficientemente visibili per gli investimenti nei siti culturali**

**32** In linea con il principio di integrazione, l’attuazione degli obiettivi stabiliti nell’agenda 2007 della Commissione è di fatto suddivisa fra diverse politiche e sostenuta mediante vari fondi gestiti da 15 differenti direzioni generali in seno alla Commissione. Il coordinamento tra le diverse DG avviene principalmente tramite un gruppo interservizi per la cultura e il patrimonio culturale e, al momento di adottare programmi e regolamenti a tale riguardo, tramite consultazioni interservizi.

---

<sup>21</sup> Articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1301/2013 sul FESR, come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione (GU L 193 del 30.7.2018, pagg. 1-222).

<sup>22</sup> Relazione sul monitoraggio del marchio del patrimonio europeo effettuato dal panel pubblicata il 19 dicembre 2016 con il titolo *Panel Report on Monitoring*.

<sup>23</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sull’attuazione del programma “Europa creativa”, P8\_TA(2017)0062, 2 marzo 2017.

**33** I risultati di tale coordinamento non sono manifesti nei vari regolamenti sui fondi UE. Sebbene i regolamenti riflettano, in misura diversa, alcuni elementi dell’agenda 2007, nessuno dei fondi UE, ad eccezione del programma “Europa creativa”, vi fa esplicito riferimento e, per la maggior parte, non considerano la cultura un obiettivo (cfr. paragrafo 24 e *allegato II*).

**34** Il regolamento recante disposizioni comuni<sup>24</sup> (RDC) stabilisce meccanismi per promuovere il coordinamento tra fondi, in particolare stabilendo un quadro strategico comune e l’obbligo per gli Stati membri di indicare negli accordi di partenariato e nei programmi operativi i meccanismi di coordinamento tra i fondi UE. La Corte ha rilevato debolezze in questi meccanismi di coordinamento, in particolare per i siti culturali.

**35** In primo luogo, sebbene i siti del patrimonio possano in teoria essere finanziati da vari fondi SIE a seconda degli obiettivi, la Commissione, quando adotta gli accordi di partenariato e i programmi operativi, non valuta le complementarità e le possibili sinergie nell’uso dei fondi UE specificamente per i siti del patrimonio culturale. I meccanismi di coordinamento descritti nei programmi operativi e negli accordi di partenariato hanno carattere generale e non fanno sempre riferimento, in modo specifico, ai siti culturali. In particolare, la Corte ha analizzato le modalità con cui negli accordi di partenariato, nei programmi nazionali FEASR e nei programmi operativi del FESR venivano distinti gli investimenti FEASR nei siti culturali dagli analoghi investimenti FESR. In quattro Stati membri la differenziazione tra i due fondi UE non era chiara e questi ultimi potevano potenzialmente finanziare lo stesso tipo di progetto.

**36** In secondo luogo, nei documenti strategici di tre Stati membri inclusi nel campione di audit della Corte non si menzionava il coordinamento con il programma “Europa creativa” o con il fondo che l’ha preceduto (programma “Cultura”<sup>25</sup>). Infine, a livello di progetto, quattro delle 21 procedure di selezione esaminate nel campione della Corte premiavano specificamente le complementarità con altri fondi UE come criterio di finanziamento, pur senza menzionare il programma “Europa creativa” in particolare. Di conseguenza, in solo uno dei siti culturali del campione esaminato dalla Corte, un progetto di “Europa creativa” completava un progetto FESR.

---

<sup>24</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui fondi SIE (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 320-469).

<sup>25</sup> Decisione n. 1855/2006/CE, del 12 dicembre 2006, che istituisce il programma Cultura (2007-2013) (GU L 372 del 27.12.2006, pagg. 1-11).

## **Il FESR serve a strutturare gli investimenti degli Stati membri nei siti culturali, ma non li considera prioritari**

**37** In un quadro adeguato per gli investimenti nei siti culturali, i fondi UE che hanno a disposizione i maggiori finanziamenti per gli investimenti nei siti culturali, in particolare il FESR, dovrebbero riflettere il quadro culturale dell'UE nelle proprie politiche. A tal fine, gli obiettivi della Commissione nel settore della cultura dovrebbero essere manifestamente rispecchiati negli accordi di partenariato e nei programmi operativi degli Stati membri.

## **L'importo complessivo speso dall'UE negli investimenti in siti culturali non è oggetto di monitoraggio specifico**

**38** Benché la spesa nella cultura rappresenti solo una piccola parte della dotazione finanziaria totale del FESR (per il periodo di programmazione 2014-2020 sono stati previsti circa 4,7 miliardi di euro, pari al 2,3 %), il FESR è la più importante fonte di finanziamenti UE per gli investimenti nei siti culturali. Ai sensi dell'RDC, le autorità degli Stati membri sono tenute a comunicare le spese per categoria d'intervento, una delle quali è "Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale pubblico". La categoria, tuttavia, è più ampia rispetto agli investimenti strutturali e l'uso che ne fanno gli Stati membri non è uniforme. L'evoluzione della portata degli investimenti FESR nella cultura e le relative modalità di monitoraggio sono illustrate nell'*allegato VIII*.

**39** Nel 2014, la Commissione ha effettuato una mappatura dei fondi UE disponibili per le azioni relative al patrimonio culturale<sup>26</sup>. Tale esercizio non era esaustivo<sup>27</sup>. Non ha fornito dati dettagliati e aggiornati sugli importi dei finanziamenti UE destinati e spesi a favore del patrimonio culturale, compresi gli investimenti materiali connessi. Questi dati, peraltro, non sono noti, in quanto non tutti i vari fondi UE impongono agli Stati membri e ai beneficiari di fornire in modo sistematico informazioni sulle misure nel campo culturale.

---

<sup>26</sup> *Mapping of Cultural Heritage actions in the European Union policies, programmes and activities*, versione del 2014 ([https://www.europa-creativa.eu/Files/uploads/29-2014-heritage-mapping\\_en.pdf](https://www.europa-creativa.eu/Files/uploads/29-2014-heritage-mapping_en.pdf)) e aggiornamento del 2017 ([https://ec.europa.eu/culture/sites/culture/files/2014-heritage-mapping-version-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/culture/sites/culture/files/2014-heritage-mapping-version-2017_en.pdf)).

<sup>27</sup> *Ibidem*, versioni del 2014 e del 2017, pag. 2.

**40** La Commissione si è molto adoperata per armonizzare i diversi tipi di dati statistici relativi alla spesa pubblica per la cultura e ai relativi effetti. Il riferimento di base per le statistiche UE sulla cultura è costituito da una relazione redatta nel 2012 dalla Rete del sistema statistico europeo in materia di cultura<sup>28</sup>. Eurostat ha dato seguito al lavoro svolto da tale Rete<sup>29</sup>. Una base più solida di dati oggettivi a livello di UE è anche uno dei principi fondamentali del vigente quadro d'azione europeo sul patrimonio culturale<sup>20</sup>. Finora, tuttavia, non esiste un quadro UE obbligatorio per la raccolta e la comunicazione dei dati in materia di cultura o siti culturali.

### **Il FESR fornisce un quadro di riferimento per gli investimenti degli Stati membri nei siti culturali**

**41** In una relazione di audit del 2017<sup>30</sup>, la Corte ha affermato che l'attuale regolamento FESR fornisce un approccio più strutturato per gli interventi dell'UE rispetto al periodo di programmazione 2007-2013, poiché stabilisce che i PO devono definire in modo più valido le finalità (obiettivi specifici/risultati) e indicare in che modo si prevede di conseguirle (finanziamenti richiesti, azioni da intraprendere e realizzazioni attese). Ciò vale in particolare quando le azioni sono imperniate su priorità di investimento, come il patrimonio culturale (cfr. paragrafo 44).

**42** Il quadro di riferimento per il periodo 2014-2020 ha mostrato miglioramenti anche per quanto riguarda gli indicatori destinati a misurare il sostegno del FESR ai siti culturali, in quanto il regolamento in vigore istituisce un indicatore di realizzazione comune relativo ai siti culturali. Per il periodo di programmazione 2021-2027, la Commissione propone di aumentare il numero di indicatori comuni relativi ai siti culturali e, per la prima volta, di includere indicatori di risultato comuni (cfr. *allegato VIII*). In un suo recente parere, la Corte ha accolto con favore l'introduzione di indicatori comuni, sostenendo che rappresentano un passo importante verso una maggiore focalizzazione sulla performance<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Rete del sistema statistico europeo (ESSnet-Culture), *Final Report*, 2012.

<sup>29</sup> Cfr., ad esempio, il documento *"Guide to Eurostat culture statistics"* (edizione 2018), pubblicato da Eurostat.

<sup>30</sup> Relazione speciale n. 02/2017 intitolata "La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa maggiormente indirizzata alle priorità di Europa 2020, ma meccanismi di misurazione della performance sempre più complessi".

<sup>31</sup> Paragrafo 59 del parere n. 6/2018 della Corte.

**43** L'importanza del quadro del FESR è constatabile nelle strategie culturali dei tre Stati membri visitati dagli auditor della Corte. In Polonia, la strategia a favore della cultura considera quest'ultima uno strumento per conseguire la coesione economica e sociale perseguita dal FESR. In Italia, il governo ha elaborato un programma di finanziamento nazionale a integrazione del PO nazionale FESR sulla cultura<sup>32</sup>, attribuendogli i medesimi obiettivi e criteri di finanziamento. In Portogallo, la Commissione ha subordinato i finanziamenti UE all'esecuzione di un esercizio di mappatura, in cui fossero analizzate le necessità di investimento nei siti culturali e individuate le priorità di investimento.

**In alcuni Stati membri il FESR costituisce un'importante fonte di finanziamento per gli investimenti pubblici nei siti culturali**

**44** Il regolamento FESR prevede una serie di obiettivi tematici (OT) e priorità di investimento che gli Stati membri devono selezionare in funzione delle proprie esigenze. Nel periodo di programmazione 2014-2020, il sostegno ai siti culturali è rivolto specificamente ai siti del patrimonio culturale nell'ambito dell'OT 6 ("preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse") con la priorità di investimento di cui alla lettera c) ("conservando, proteggendo, promuovendo e sviluppando il patrimonio naturale e culturale"). I siti culturali, inoltre, possono essere sostenuti in forza di altre priorità di investimento, in particolare cioè nell'ambito del sostegno del FESR all'innovazione (OT 1) o alla competitività delle imprese (OT 3) oppure nel caso in cui rientrino in una strategia di sviluppo territoriale più ampia per la promozione dell'occupazione (OT 8) o l'inclusione sociale (OT 9). Anche la riqualificazione urbana, nell'ambito della priorità di investimento di cui alla lettera e) dell'OT 6, è una priorità spesso selezionata nei PO per sostenere i siti culturali.

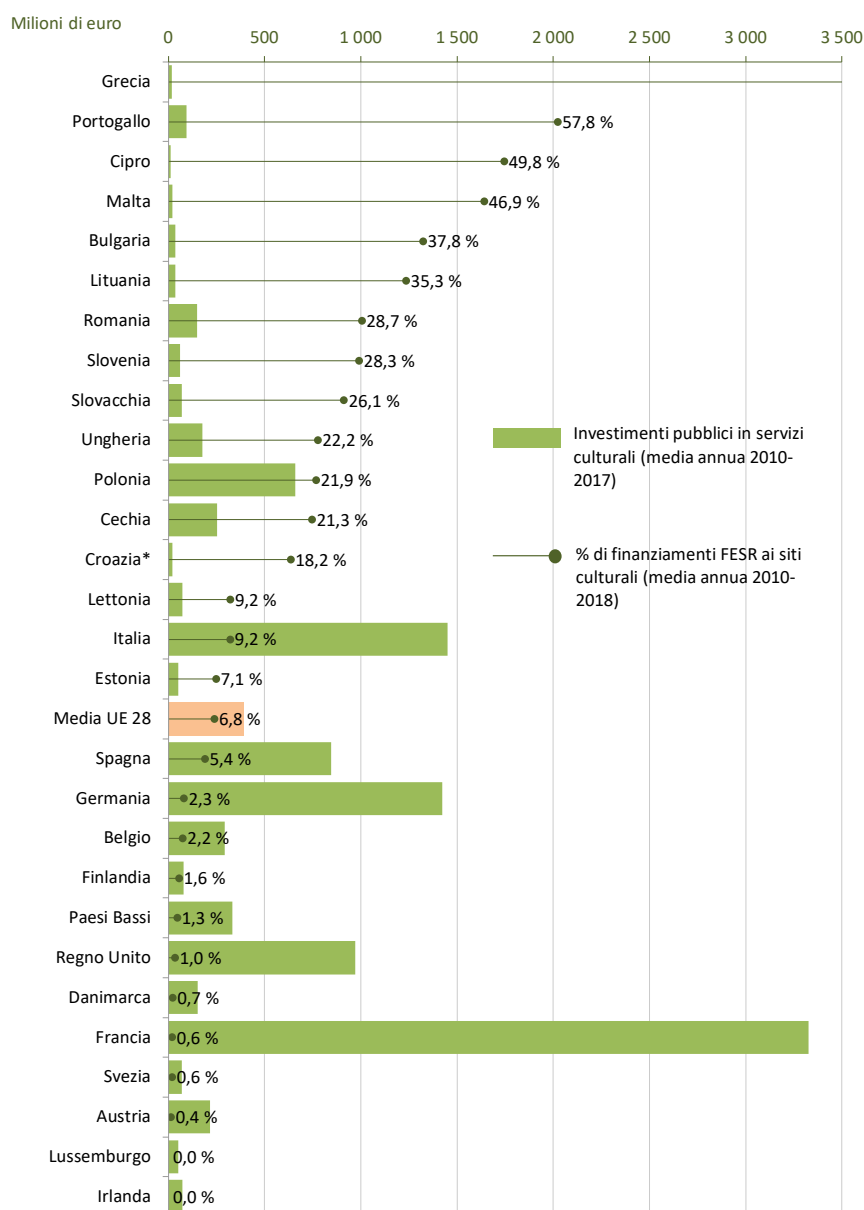
**45** Nel periodo compreso tra il 2010 e il 2017, i fondi FESR investiti nei siti culturali sono ammontati a circa 750 milioni di euro l'anno. Hanno rappresentato oltre il 25 % della totalità degli investimenti pubblici in servizi culturali per circa un terzo degli Stati membri e oltre il 50 % in Grecia e Portogallo (cfr. [grafico 1](#)). Per molti Stati membri, quindi, il fondo ha costituito un'importante fonte di finanziamento a favore degli investimenti nei siti culturali. A livello di progetto, senza il sostegno del FESR non sarebbe stato attuato il 44 % dei progetti e il 48 % sarebbe stato rinviato o attuato con una portata più ridotta, stando al sondaggio condotto dalla Corte.

---

<sup>32</sup> "Programma di azione e coesione complementare al PON Cultura e Sviluppo 2014-2020".



## Grafico 1 – Finanziamenti del FESR e investimenti degli Stati membri in capitale a favore dei siti culturali (media annua 2010-2017)



*Note:* sono utilizzati i dati di Eurostat sulla spesa pubblica per i servizi culturali (COFOG: GF08.2) per stimare gli investimenti degli Stati membri nei siti culturali. Si tratta della stima più prossima disponibile. Gli investimenti di capitale in servizi culturali comprendono: sovvenzioni per investimenti (D92), formazione lorda di capitale fisso (P.51g) e acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte (NP). Le cifre rappresentano una media annua degli importi spesi dalle amministrazioni pubbliche centrali e locali (Spesa delle amministrazioni pubbliche: COFOG99) negli anni 2010-2017; 2) gli investimenti FESR nei siti culturali, espressi come media annua, comprendono le spese per siti culturali iscritte per il periodo di programmazione 2007-2013 e per il periodo di programmazione 2014-2020 (fino al 2018).

\* Per la Croazia, sono stati presi in considerazione solo i fondi spesi nell'attuale periodo di programmazione.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base della serie di dati di Eurostat "General government expenditure by function (COFOG)", codice dati online: [gov\_10a\_exp], della piattaforma di dati aperti sulla politica di coesione e di informazioni fornite dalla Commissione.

**46** A livello nazionale, la Corte ha rilevato esempi di come gli Stati membri stiano diversificando le fonti di entrate dei siti culturali e sviluppando regimi di finanziamento a partire da fondi privati (cfr. riquadro 2). La diversificazione dei finanziamenti per il patrimonio culturale è un altro degli argomenti trattati dal Consiglio nel piano di lavoro per la cultura 2019-2022<sup>33</sup>.

## Riquadro 2

### Esempi di regimi di finanziamento sviluppati a livello nazionale

Gioco del Lotto per il patrimonio (Francia) – Sulle orme del Regno Unito, il governo francese ha lanciato nel 2018 una lotteria nazionale per il patrimonio al fine di sostenere il ripristino di alcuni prestigiosi siti del patrimonio locale (in tale anno sono stati raccolti 20 milioni di euro per il restauro di 18 siti).

Gioco del Lotto per il patrimonio (Italia) – Dal 1997, una percentuale degli introiti del Gioco del Lotto è assegnata al ministero per i beni culturali e destinata ad un’ampia gamma di progetti, in tutta Italia, per il recupero e la conservazione del patrimonio culturale, compreso quello archeologico, storico, artistico, archivistico e bibliotecario, nonché per il ripristino del patrimonio paesaggistico e per attività culturali. Nel campione di progetti estratto dagli auditor della Corte, il progetto per l’ex Convento di Sant’Antonio ha ricevuto circa 2,4 milioni di euro dal “Programma Triennale Lotto 2007-2009”. Il Pantheon a Roma e il Teatro greco a Siracusa sono altri esempi di siti culturali finanziati.

Tassazione correttiva (Polonia) – Nel 2018 la Polonia ha istituito un nuovo fondo per finanziare la tutela e la ristrutturazione dei siti storici. I finanziamenti provengono dalle sanzioni amministrative comminate per la violazione degli obblighi di tutela dei siti storici.

### **Gli investimenti nei siti culturali non sono considerati una priorità per il FESR**

**47** Il FESR mira a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, una delle principali finalità dell’UE sancita nel TUE<sup>34</sup>. Tale finalità, assieme agli obiettivi della strategia “Europa 2020” per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, hanno condotto ad un quadro FESR incentrato su considerazioni socioeconomiche. Gli investimenti in siti culturali sono quindi un mezzo per raggiungere uno scopo, da finanziare solo quando generano un impatto socioeconomico.

<sup>33</sup> Cfr. paragrafo *Error! Reference source not found.*

<sup>34</sup> Articolo 3, paragrafo 3, del TUE.

**48** Oltre alla logica socioeconomica, il regolamento FESR per il periodo 2014-2020 ha introdotto restrizioni agli investimenti di detto fondo nei siti culturali, prevedendo finanziamenti solo a infrastrutture “di ridotte dimensioni”. Non è chiaro come questa disposizione contribuisca agli obiettivi fissati nelle agende della Commissione per la cultura. Inoltre, nel regolamento iniziale non era chiaro cosa si intendesse per “ridotte dimensioni”, il che generava incertezza sui tipi di progetti ammissibili al finanziamento FESR.

**49** A questa restrizione del FESR sono state date varie interpretazioni. Da principio, la Commissione ha definito a livello amministrativo le “ridotte dimensioni” attribuendole a investimenti il cui costo complessivo non superava i 5 milioni di euro (10 milioni di euro per i siti UNESCO)<sup>35</sup>. A seguito di un reclamo presentato da 11 Stati membri alla Commissione<sup>36</sup>, quest’ultima ha affermato che vi era una certa flessibilità riguardo al modo in cui potevano usufruire del sostegno diversi elementi infrastrutturali di ridotte dimensioni facenti parte di un’unica operazione integrata. Solo quattro anni più tardi, con la revisione del regolamento FESR per il periodo 2014-2020, è stata chiarita la base giuridica, fissando il massimale a 10 milioni di euro (20 milioni di euro per i siti UNESCO) di sostegno FESR ammissibile.

**50** A causa di questa restrizione ai finanziamenti, gli investimenti nei siti culturali sono stati sottoposti al vaglio della Commissione nel corso dei negoziati sul periodo 2014-2020 e non hanno costituito una priorità d’investimento nell’ambito del FESR. Nei tre Stati membri visitati, nonché per i programmi operativi e gli accordi di partenariato inclusi nel campione, la Commissione non ha considerato gli investimenti nella cultura un settore prioritario nel corso dei negoziati e ha espresso il parere che la cultura dovesse essere trattata solo tramite la “e-culture”<sup>37</sup> (Italia e Polonia) e nel contesto della promozione dei settori culturale e creativo<sup>38</sup> (Polonia e Portogallo). La Commissione ha inoltre suggerito di ridurre i fondi stanziati per gli investimenti culturali (Italia e Polonia) e ha imposto restrizioni al finanziamento in tutti i casi.

---

<sup>35</sup> Servizi della Commissione, *Line-To-Take for Desk Officers, Definition of “small-scale” in relation to infrastructure under the ERDF Regulation*, versione 1.0, 7 luglio 2014.

<sup>36</sup> Nota informativa della delegazione polacca al Consiglio intitolata “*The necessity of raising the maximum value of small-scale cultural infrastructure implemented within the European Regional Development Fund 2014-2020*”, 8561/15, 6 maggio 2015.

<sup>37</sup> Nell’ambito dell’OT 2 “migliorare l’accesso alle TIC, nonché l’impiego e la qualità delle medesime”.

<sup>38</sup> Nell’ambito dell’OT 3 “accrescere la competitività delle PMI”.

**51** Le politiche culturali degli Stati membri non sono oggetto di una valutazione specifica nell'ambito del FESR. Per gli accordi di partenariato e i programmi operativi inclusi nel campione della Corte, all'atto della loro adozione per il periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione non ha imposto agli Stati membri di pianificare gli interventi culturali in linea con la propria agenda europea per la cultura.

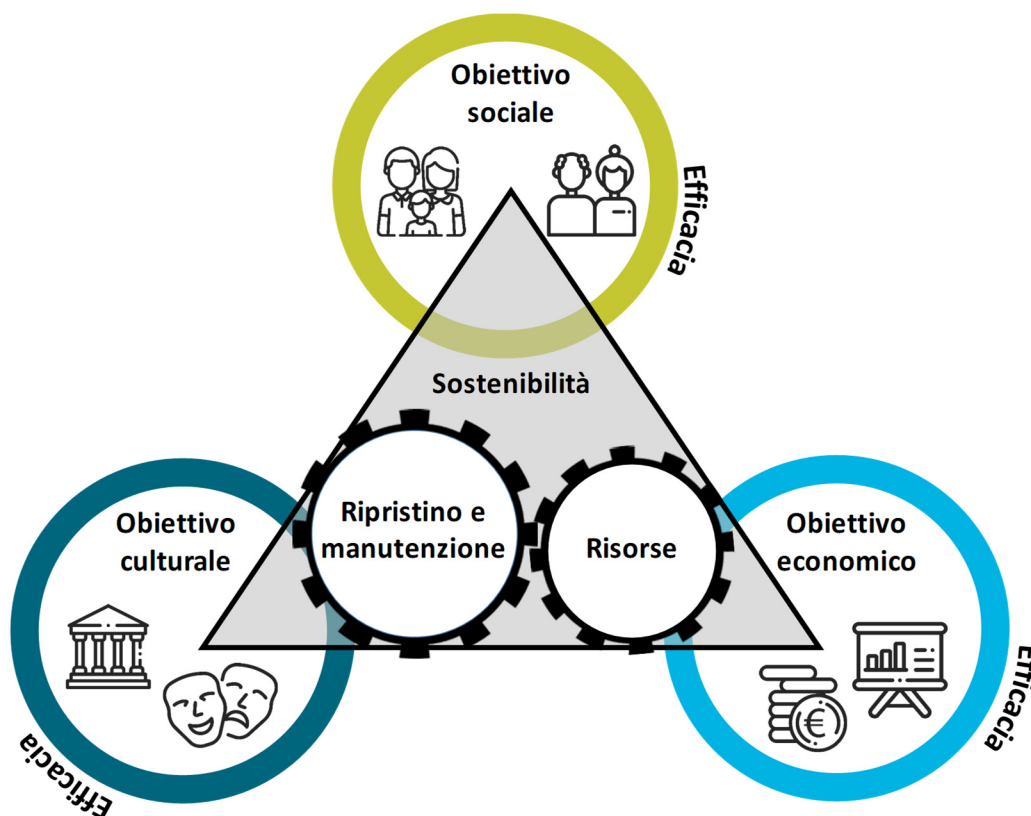
### **L'efficacia e la sostenibilità dei progetti FESR controllati non sono costanti**

**52** La Corte ha valutato l'efficacia dei progetti FESR relativi ai siti culturali in base al conseguimento dei rispettivi obiettivi e dei risultati perseguiti. In particolare, è stato verificato il conseguimento degli obiettivi economici, sociali e culturali. La realizzazione di questi obiettivi produce effetti esterni nella società.

**53** La Corte ha valutato la sostenibilità come capacità del sito di rimanere operativo, il che richiede una manutenzione periodica e, all'occorrenza, il ripristino dell'infrastruttura fisica. Occorre inoltre che siano disponibili le risorse umane e finanziarie. Queste attività sono interne al sito culturale.

**54** Gli obiettivi descritti e i fattori di sostenibilità sono interconnessi (cfr. [figura 2](#)). Un progetto di investimento culturale, in linea di principio, produce effetti per il conseguimento di tutti e tre gli obiettivi e sulla sostenibilità del sito culturale. Questi effetti, tuttavia, possono andare in direzioni opposte. Gli obiettivi economici possono accrescere la sostenibilità finanziaria del sito, ma ostacolarne la conservazione (in ragione, ad esempio, del sovraffollamento turistico o della riduzione delle spese di manutenzione). Alcuni obiettivi sociali possono portare a una minore sostenibilità finanziaria (ad esempio, per effetto di prezzi di ingresso inferiori) oppure ostacolare la conservazione del sito (ad esempio, a causa del sovraffollamento). Gli obiettivi culturali possono accrescere le potenzialità di inclusione sociale e generare effetti economici, ma possono anche avere un impatto negativo sulla sostenibilità finanziaria del sito (ad esempio, i costi aumentano all'ampliarsi della gamma di attività culturali offerte).

**Figura 2 – Relazione tra efficacia e sostenibilità per i siti culturali**



Fonte: Corte dei conti europea.

**I progetti ultimati controllati erano operativi e si ponevano prevalentemente obiettivi economici, che non sempre è possibile sapere se siano stati raggiunti**

**55** I progetti FESR dovrebbero conseguire gli obiettivi definiti nella fase di selezione dei progetti. Per misurare il conseguimento degli obiettivi, i beneficiari dei progetti FESR dovrebbero definire indicatori pertinenti e comunicare il verificabile raggiungimento di valori-obiettivo. Una volta ultimato il progetto FESR, i siti culturali dovrebbero essere attivi e dovrebbero contribuire al conseguimento degli obiettivi dei PO nell'ambito dei quali sono finanziati.

**I PO e i progetti FESR esaminati sono incentrati prevalentemente su obiettivi economici e in misura minore su quelli sociali e culturali**

**56** In linea con gli obiettivi del FESR, tutti i programmi operativi inclusi nel campione della Corte contemplano i siti culturali come risorsa per migliorare la competitività economica o favorire lo sviluppo dei territori (cfr. [allegato IX](#)). Ciò avviene attraverso strategie di promozione turistica o di sviluppo urbano (cfr. [riquadro 3](#)).

### Riquadro 3

#### Esempio di strategia di sviluppo urbano

La città di Katowice è il capoluogo del voivodato della Slesia e il centro del più grande agglomerato metropolitano della Polonia meridionale, che conta 4,8 milioni di abitanti. Nel XIX secolo la regione ha prosperato grazie al rapido sviluppo dell'industria mineraria e siderurgica. A partire dalla fine degli anni novanta del XX secolo, Katowice ha dato il via a un riorientamento strategico, attribuendo alla cultura una priorità fondamentale per la città.

Da tale strategia è nato il progetto controllato, riguardante l'orchestra sinfonica della radio nazionale polacca "NOSPR". Fino al 2006, l'area in cui sorge attualmente la sede della NOSPR, nel cuore della città, era una ex miniera di carbone.

#### Ex miniera di carbone, nel centro di Katowice, Polonia



© Comune di Katowice.

Fonte: Comune di Katowice.

Nell'arco di dieci anni, oltre alla sede della NOSPR, la città ha edificato, nella stessa area, anche un centro congressi internazionale e un museo (*Muzeum Śląskie w Katowicach*). I tre ingenti investimenti sono ammontati a circa 231 milioni di euro e hanno ricevuto un sostegno importante dal FESR (123 milioni di euro). Per questi investimenti, Katowice ha ottenuto il titolo UNESCO di "Città creativa" per la musica nel 2015 e, nel 2018, ha accolto il vertice ONU sul clima.



### L'area dopo la riqualificazione urbana, Katowice, Polonia



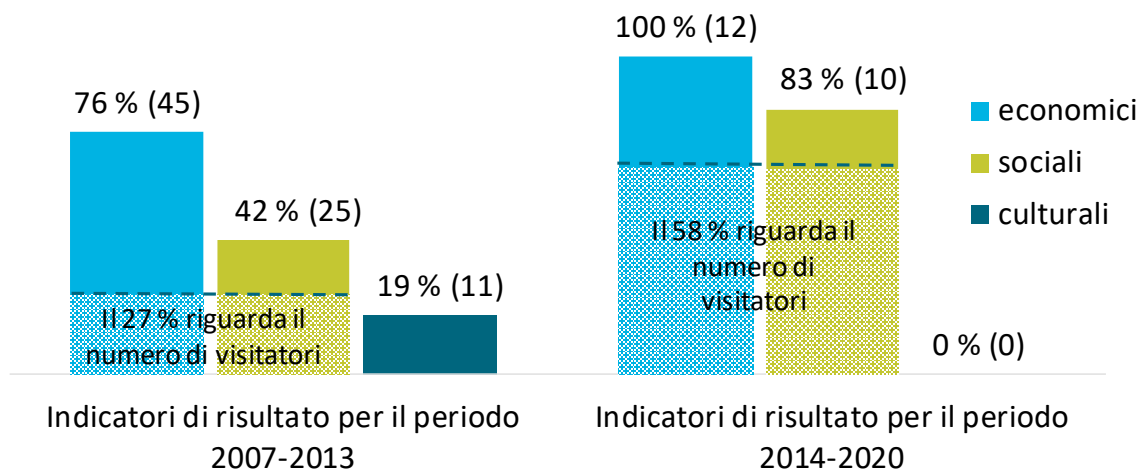
© Comune di Katowice.

Fonte: Comune di Katowice.

**57** La predominanza degli obiettivi economici risulta evidente quando si analizzano gli indicatori di risultato a livello di PO e di progetto. Quanto agli assi prioritari controllati, 26 dei 32 indicatori di risultato definiti sono tesi a cogliere gli effetti economici degli interventi del FESR. Nell'*allegato IX* si illustra in sintesi come i diversi obiettivi degli assi prioritari controllati siano misurati dagli indicatori di risultato. Ne emerge l'importanza della dimensione economica: in entrambi i periodi di programmazione tutti gli assi prioritari controllati perseguono un obiettivo economico.

**58** A livello di progetto, tutti gli indicatori di risultato scelti dai beneficiari dei progetti controllati per il periodo 2014-2020 nonché 45 su 59 indicatori di risultato per il periodo di programmazione 2007-2013 misurano l'impatto economico dei progetti (cfr. *grafico 2*).

## Grafico 2 – Percentuale (numero) degli indicatori dei progetti controllati che misurano gli obiettivi culturali, sociali ed economici



*Nota:* 1) nel periodo 2014-2020, solo cinque progetti hanno indicatori di risultato; 2) ciascun indicatore può misurare più di un obiettivo e, pertanto, il totale può essere superiore a 100 %.

*Fonte:* Corte dei conti europea.

**59** Per quanto riguarda gli obiettivi sociali, la necessità di rafforzare l’impatto sociale degli interventi culturali è stata ampiamente ribadita dalla Commissione nelle agende, dal Parlamento<sup>39</sup> e dal Consiglio<sup>40</sup>. È stata prestata particolare attenzione all’integrazione dei migranti, alla promozione dell’equilibrio di genere e all’attuazione di partenariati tra il settore culturale e altri settori. In una recente riunione informale sulla tutela del patrimonio culturale, i ministri degli Stati membri dell’UE responsabili per gli affari europei e i ministri della cultura hanno esortato a promuovere l’impegno e la consapevolezza dei giovani europei riguardo al patrimonio culturale<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sull’attuazione del programma “Europa creativa”, P8\_TA(2017)0062, 2 marzo 2017; progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta che istituisce il programma “Europa creativa” (2021-2027), A8-0156/2019, 4 marzo 2019.

<sup>40</sup> Conclusioni del Consiglio in merito agli scambi culturali e creativi per stimolare l’innovazione, la sostenibilità economica e l’inclusione sociale (GU C 172 del 27.5.2015, pagg. 13-16).

<sup>41</sup> Dichiarazione comune adottata alla riunione informale dei ministri responsabili per la cultura e gli affari europei sulla tutela del patrimonio culturale europeo, Parigi, 3 maggio 2019.



**60** Gli assi prioritari controllati aventi obiettivi sociali sono principalmente mirati a migliorare l'accessibilità dei siti culturali o ad accrescere l'inclusione sociale. L'indicatore utilizzato con maggiore frequenza per misurare gli aspetti sociali dei progetti è il numero di visitatori (cfr. [grafico 2](#)). L'effetto che i siti culturali hanno sui visitatori, quale benessere, sostegno a gruppi svantaggiati o promozione di misure educative, spesso non viene registrato con appositi indicatori. In 10 degli 11 progetti ultimati visitati dagli auditor della Corte sono state nondimeno svolte attività sociali, in varia misura (cfr. [riquadro 4](#)).

#### **Riquadro 4**

##### **Esempio di attività sociali sviluppate presso un sito culturale**

Il Teatro di San Carlo, nella città di Napoli, in Italia, è il più vecchio teatro dell'opera al mondo ancora in funzione. Non è solo un teatro dell'opera, ma anche un luogo dove i visitatori possono fruire di spettacoli di danza, concerti e mostre, visitare il museo o effettuare una visita guidata. In questo teatro, si cerca in particolare di coinvolgere i giovani. Oltre alla scuola di balletto, questo sito culturale ha anche un progetto educativo, gestito in partenariato con un'associazione finanziata da "Europa creativa". Detto progetto mira ad educare i ragazzi, sin da piccoli, a cantare e ad amare l'opera, istruendo dapprima gli insegnanti tramite una serie di corsi di formazione musicale e fornendo successivamente sostegno all'insegnante che forma gli studenti a scuola. Una volta completata la formazione musicale, insegnanti, studenti e famigliari sperimentano uno spettacolo al Teatro. Gli allievi suonano e cantano sul palco, accompagnati da cantanti professionisti e dall'orchestra, nonché indossando costumi da essi stessi creati.

### Teatro di San Carlo, Napoli, Italia



© foto Luciano Romano.

Architetto: Giovanni Antonio Medrano.

Fonte: Teatro di San Carlo.

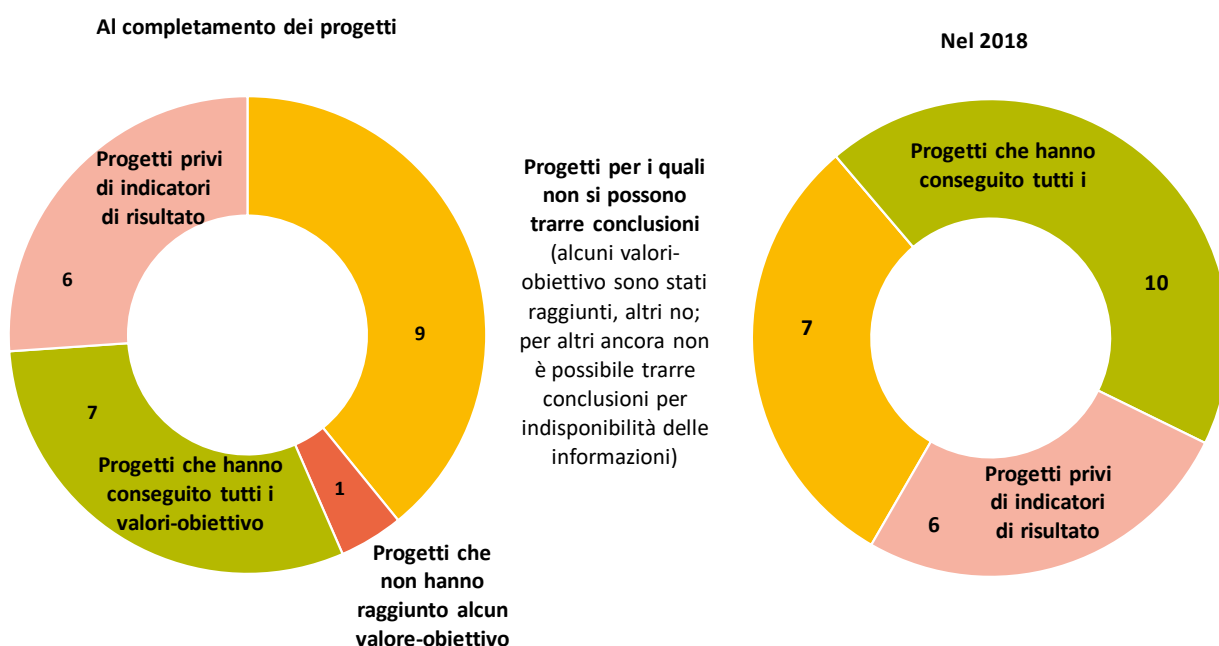
**61** Per quel che concerne gli obiettivi culturali, gli assi prioritari controllati dalla Corte mirano principalmente alla conservazione del patrimonio culturale. Detti assi non avevano tutti una finalità culturale chiaramente stabilita e per quelli che ce l'avevano, nella maggior parte dei casi, non erano stati fissati indicatori per misurare il conseguimento di tali obiettivi (cfr. [allegato IX](#)). Gli aspetti culturali non sono reputati pertinenti da parte delle autorità di gestione del FESR all'atto della selezione dei progetti in quasi la metà delle procedure controllate (cfr. [allegato V](#)).

**Tutti i progetti ultimati controllati erano operativi al momento dell'audit, ma la performance del progetto spesso non può essere valutata**

**62** Al momento dell'audit, tutti gli 11 progetti ultimati visitati dagli auditor della Corte erano operativi e le équipes di gestione dei siti erano impegnate e dedite alla loro conservazione e promozione. Per valutare l'efficacia dei progetti quanto al raggiungimento dei rispettivi valori-obiettivo, gli auditor della Corte hanno analizzato il raggiungimento di 71 indicatori di risultato comunicato dai beneficiari nel quadro dei 17 progetti ultimati che, nel campione, erano corredati di indicatori di risultato (cfr. [allegato IV](#)).

**63** Sono stati raggiunti tutti i valori-obiettivo fissati entro il periodo definito in meno di un terzo dei progetti controllati. Per i rimanenti progetti, non si può trarre alcuna conclusione in merito alla performance (cfr. [grafico 3](#)). Tuttavia, al momento dell'audit, altri tre progetti avevano raggiunto i rispettivi valori-obiettivo. Sono state però osservate le seguenti debolezze nella selezione e nell'utilizzo degli indicatori.

### Grafico 3 – Performance dei progetti: numero di progetti ultimati che hanno raggiunto i valori-obiettivo stabiliti per gli indicatori di risultato



Fonte: Corte dei conti europea.

**64** Per quanto concerne la selezione degli indicatori, la Corte osserva che sei progetti non disponevano di alcun indicatore di risultato. Ciò significa che, per circa un quarto dei progetti ultimati, il conseguimento degli obiettivi del progetto non può essere misurato tramite indicatori di risultato. Inoltre, 16 dei 71 indicatori di risultato non possono essere usati per trarre conclusioni sull'efficacia del progetto, in quanto non sono pertinenti per gli obiettivi del progetto. Altri 12 non sono in realtà indicatori di risultato bensì di realizzazione.

**65** Tutti gli 11 progetti visitati che al momento dell'audit erano stati ultimati erano corredati di indicatori di risultato. La Corte ha analizzato l'attendibilità dei valori comunicati dai beneficiari come raggiunti per tali indicatori e ha concluso che 18 di essi su 35 non sono attendibili a causa di un calcolo inesatto, dell'assenza di elementi comprovanti quanto conseguito o del fatto che non era possibile verificare le stime (cfr. [tabella 3](#)).

**Tabella 3 – Attendibilità dei valori comunicati come raggiunti per gli indicatori dei progetti ultimati visitati, per numero di indicatori**

	Indicatori di risultato	di cui numero di visitatori
Totale	35	13
Attendibili	16	2
Non attendibili	18	11
<i>di cui:</i>		
<i>per calcolo inesatto</i>	6	3
<i>per assenza di elementi probatori</i>	7	5
<i>per stime non verificabili</i>	5	3

Fonte: Corte dei conti europea.

**66** L'indicatore più utilizzato dai beneficiari dei progetti visitati è il "numero di visitatori", ma spesso non è attendibile (cfr. [tabella 3](#)). Gli auditor della Corte sono stati in grado di verificare il numero di visitatori dichiarato alle autorità di gestione solo per due dei nove progetti ultimati visitati che disponevano di indicatori a tale proposito. In aggiunta, il nesso tra l'incremento del numero di turisti e il tipo di lavori effettuati non è sempre evidente. Per tre degli 11 siti del patrimonio culturale visitati, la portata degli interventi era limitata a lavori di restauro parziale (ad esempio, ristrutturazione del tetto o di singole stanze) che non possono direttamente o da soli condurre ad un incremento del numero di visite turistiche.

### **Il conseguimento degli obiettivi dei PO non dipende direttamente dalla performance dei singoli progetti**

**67** In una precedente relazione<sup>42</sup>, la Corte ha già concluso che gli indicatori di risultato del FESR per il periodo 2014-2020 non riguardano in modo specifico gli interventi finanziati dal programma. Per quanto riguarda i PO oggetto di audit, per entrambi i periodi di programmazione, gli indicatori di risultato fissati sono anche in gran parte limitati quanto alla loro capacità di misurare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi fissati. Quasi la metà degli indicatori di risultato dei PO è direttamente influenzata non dai risultati specifici dei progetti FESR, bensì da fattori esterni (cfr. [riquadro 5](#)). A livello di progetto, il conseguimento di più della metà dei

<sup>42</sup> Cfr. paragrafi 116 e 117 della relazione speciale della Corte n. 02/2017 dal titolo: "La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse".

valori-obiettivo fissati per gli indicatori di risultato definiti nel progetto stesso non influenza direttamente i risultati conseguiti a livello di PO, perché i PO non comprendono detti indicatori.

### Riquadro 5

#### Esempio di indicatore di risultato definito a livello di PO che non misura gli effetti diretti dei progetti

Il PO portoghese per la regione centrale relativo al periodo 2014-2020 mira a promuovere la regione come meta turistica di eccellenza. Questo obiettivo è perseguito attraverso la conservazione e la promozione turistica del patrimonio culturale e naturale. Il FESR finanzia quindi i lavori di ristrutturazione e di ripristino dei siti del patrimonio culturale, compresi i siti UNESCO.

Per misurare la riuscita delle misure, il PO fissa come indicatore di risultato il “numero di pernottamenti in alberghi e in altre strutture ricettive turistiche della regione”. Nel 2017, il valore-obiettivo fissato per il 2023 era già stato superato del 24 % circa, almeno in parte grazie a un boom turistico nello Stato membro. Benché sia possibile che i progetti FESR abbiano contribuito a questo risultato, occorre notare che, nel 2017, aveva appena avuto inizio l’attuazione dei progetti (per l’asse prioritario 7 era stato impegnato solo il 68 % dei costi ammissibili totali a disposizione). Il contributo dei progetti FESR è pertanto limitato e influenzato da fattori esterni. L’indicatore di risultato misura l’impatto degli interventi del FESR anziché i risultati, ossia gli effetti diretti.

### Non si presta sufficiente attenzione alla sostenibilità dei siti culturali

**68** La sostenibilità degli investimenti dell’UE deve essere garantita in tutte le fasi del progetto. La prima cosa da fare è verificare, in fase di domanda, che i beneficiari abbiano la capacità di far funzionare o continuare a far funzionare il sito. Per questo motivo, i siti culturali che beneficiano degli investimenti dell’UE dovrebbero ambire ad autofinanziarsi per quanto possibile<sup>43</sup> (ossia a far sì che le entrate di esercizio coprano i costi di esercizio). La manutenzione è cruciale per la conservazione dei siti culturali: andrebbe pianificata in modo adeguato per limitare i costi dei lavori futuri e il deterioramento del sito. Andrebbero posti in essere meccanismi di monitoraggio per verificare se i risultati degli investimenti dell’UE durano nel tempo.

<sup>43</sup> Progetto di scheda di orientamento tematico della Commissione all’intenzione dei responsabili geografici, “*Support to culture, tourism and sport related investments*”, versione 1 – 13.5.2013.

## I requisiti del FESR non affrontano la questione della conservazione dei siti culturali finanziati

*Soprattutto i siti del patrimonio culturale necessitano di una manutenzione costante e la loro conservazione è esposta a molteplici rischi*

**69** L'importanza di una manutenzione periodica per la conservazione del patrimonio culturale è riconosciuta nella Carta di Venezia e nella Carta di Cracovia<sup>44</sup>. Tutti i beneficiari visitati hanno dichiarato di effettuare valutazioni periodiche dello stato fisico del sito di competenza; tuttavia, le modalità di manutenzione sono decise dai beneficiari stessi e assumono forme diverse. L'ICOMOS ha sottolineato che per i siti culturali dell'UE non si tengono in sufficiente considerazione la prevenzione e la manutenzione periodica. Solo un sito visitato del patrimonio culturale disponeva di un piano di manutenzione pluriennale, iscritto a bilancio, aggiornato e provvisto di una definizione delle priorità. Si tratta di una buona pratica obbligatoria per i siti classificati dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità<sup>45</sup> (cfr. **riquadro 6**) e raccomandata per tutti i siti del patrimonio culturale<sup>46</sup>.

### Riquadro 6

#### Esempio di piano di manutenzione

Dal 2015 il Parco archeologico di Pompei dispone di un piano completo di monitoraggio e manutenzione per proteggere gli edifici, le opere d'arte e i manufatti dal deterioramento. Il piano si articola in diverse componenti, che definiscono: i) priorità d'intervento necessarie per preservare il sito e relativo cronoprogramma; ii) misure per migliorare le condizioni di fruizione del sito e per promuovere il connesso turismo; iii) misure di mitigazione del rischio di catastrofi naturali; iv) meccanismi di governance; v) meccanismi di monitoraggio. Dal 2015, il sito ha inoltre istituito un archivio digitale con informazioni sulla manutenzione effettuata e sulle successive ispezioni.

<sup>44</sup> Per "Carta di Venezia" si intende la "Carta internazionale sulla salvaguardia e il restauro dei monumenti e siti" del 1964; per "Carta di Cracovia" si intendono i "Principi per la conservazione e il restauro del patrimonio costruito" del 2000.

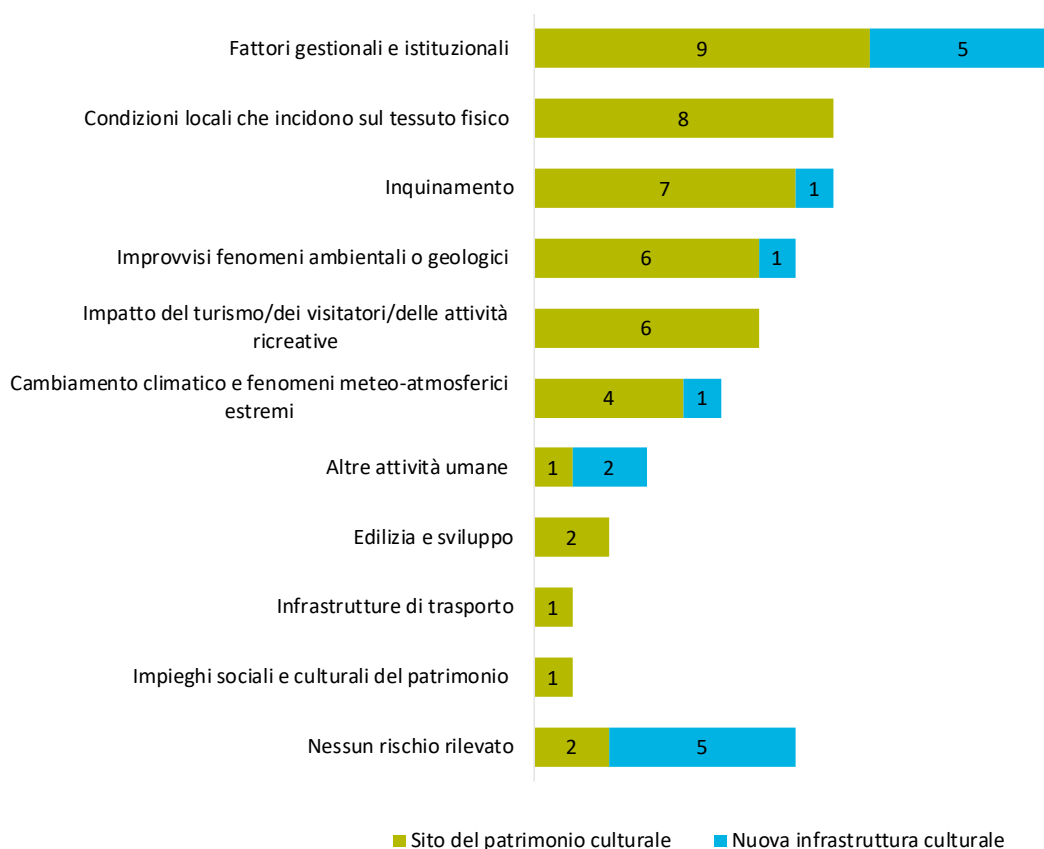
<sup>45</sup> ICCROM, UNESCO, ICOMOS, *Management Guidelines for World Heritage Sites*, 1998 e ICOMOS, *Evaluations of Nominations of Cultural and Mixed Properties – ICOMOS Report for the World Heritage Committee*, 43<sup>a</sup> sessione, WHC-19/43.COM/INF.8B1, 2019.

<sup>46</sup> Articolo 4 della Carta di Venezia.

**70** Nella maggior parte degli 11 siti del patrimonio culturale visitati sono stati eseguiti lavori di manutenzione e alcuni beneficiari hanno dichiarato che sono previsti altri lavori in futuro. In tre casi è stato necessario ristrutturare completamente il sito a causa della mancanza di manutenzione in passato. Ciò dimostra l'importanza di una manutenzione periodica.

**71** La manutenzione preventiva è altresì essenziale per far fronte ai diversi rischi in cui incorrono i siti culturali ai fini della conservazione. I risultati del sondaggio condotto dalla Corte suggeriscono che i siti del patrimonio culturale sono siti esposti alle minacce più dirette per la conservazione fisica (cfr. [grafico 4](#)). I principali rischi individuati sono le condizioni locali che si ripercuotono sul tessuto fisico del sito (come pioggia, vento, polvere) e l'inquinamento. Tuttavia, i maggiori rischi per i beneficiari nell'ambito sia delle nuove infrastrutture culturali che dei siti del patrimonio culturale sono costituiti dai fattori gestionali e istituzionali (ad esempio, risorse finanziarie e umane insufficienti, mancanza di un piano di gestione).

#### Grafico 4 – Rischi per la conservazione del sito culturale di competenza individuati dai 27 beneficiari del campione della Corte (espressi come numero di beneficiari che hanno riconosciuto il rischio)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del sondaggio.



*Nei progetti FESR controllati la manutenzione e la valutazione dei rischi non sono requisiti necessari ai fini del finanziamento*

**72** All'atto di presentare la domanda di finanziamento FESR, nessuno dei beneficiari controllati era tenuto a dimostrare in che modo il sito di competenza sarebbe stato conservato una volta ultimato il progetto, né a fornire un piano di manutenzione. Per i siti del patrimonio culturale, in particolare, non è stata considerata un fattore importante per i fondi FESR neanche l'urgenza dei lavori fisici sul sito: solo quattro procedure di selezione conferivano un vantaggio ai siti che richiedevano lavori più urgenti. Le autorità degli Stati membri obbligavano invece i beneficiari a rispettare standard di qualità, in linea con la normativa nazionale, in merito ai lavori da svolgere durante l'attuazione del progetto in 13 delle 21 procedure di selezione controllate (cfr. [allegato V](#)).

**73** Il regolamento FESR prevede la conduzione di valutazioni nazionali o regionali dei rischi ai fini della gestione delle catastrofi, che tengano conto dell'adattamento ai cambiamenti climatici. Si tratta di una condizione per l'uso efficace ed efficiente dei fondi del FESR nel quadro dell'obiettivo tematico volto a promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, nonché la prevenzione e la gestione dei rischi. Il quadro del FESR non impone agli Stati membri di integrare i siti del patrimonio culturale, che sono i siti culturali più esposti ai pericoli naturali, nella valutazione dei rischi a livello nazionale o regionale. A tale riguardo, in uno studio recente della Commissione si sosteneva che la salvaguardia del patrimonio culturale dalle catastrofi naturali e da quelle provocate dall'uomo risente ancora del fatto che il patrimonio culturale non è considerato, o integrato, del tutto tra le priorità nella gestione dei rischi in situazioni di emergenza<sup>47</sup>. La Commissione, di concerto con gli Stati membri, ha affrontato questo problema nel dicembre 2019, stilando orientamenti relativi all'elaborazione di relazioni sulla gestione dei rischi di catastrofe che comprendono riferimenti ai siti del patrimonio culturale e incoraggiando gli Stati membri a segnalare, mappare e comunicare il potenziale impatto dei rischi di catastrofe sul patrimonio culturale<sup>48</sup>. Resta da vedere in che modo questi orientamenti saranno attuati dagli Stati membri.

---

<sup>47</sup> Commissione europea, *Safeguarding Cultural Heritage from Natural and Man-Made Disasters – A comparative analysis of risk management in the EU*, 2018.

<sup>48</sup> Detti orientamenti sono stati adottati dal Collegio e pubblicati nel dicembre 2019 (GU C 428 del 20.12.2019, pagg. 8-33).



### *Dilemma tra turismo sostenibile e obiettivi economici e sociali dei siti del patrimonio culturale*

**74** La generazione di un impatto socioeconomico tramite gli investimenti FESR nei siti culturali è per lo più perseguita dagli Stati membri mediante strategie di promozione del turismo (cfr. paragrafo 56). Gli effetti di tali investimenti sono misurati dall'“aumento del numero di visitatori dei siti” (cfr. paragrafo 66). Queste strategie potrebbero essere controproducenti per la conservazione dei siti del patrimonio culturale già confrontati al problema del turismo di massa. Il deterioramento dovuto al turismo di massa è stato segnalato come un rischio per i siti del patrimonio culturale dal 38 % dei gestori di tali siti che hanno risposto al sondaggio della Corte (cfr. **grafico 4**). Alcuni dei progetti visitati hanno già attuato misure per limitare il numero di turisti o per gestire i flussi turistici in modo più sostenibile (cfr. **riquadro 7**).

#### **Riquadro 7**

##### **Esempio di misure adottate per controllare l'impatto del sovraffollamento turistico**

La biblioteca Joanina degli inizi del XVIII secolo è uno dei gioielli dell'Università di Coimbra in Portogallo, una delle più antiche università al mondo, anche iscritta nella Lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO. È stata progettata con caratteristiche architettoniche tali da consentire la conservazione dei volumi ivi custoditi mantenendo a livello costante temperatura e umidità. A causa delle visite turistiche giornaliere e della frequente apertura della porta d'ingresso in teak massiccio, la temperatura interna e il livello delle polveri varia continuamente, con ripercussioni per la conservazione a lungo termine delle opere antiche, e spesso rare, ivi custodite.

Per ridurre gli effetti delle visite turistiche, l'Università di Coimbra ha cambiato il principale punto di ingresso al sito. L'accesso è limitato a gruppi di non più di 60 persone, ogni 20 minuti, e il tempo trascorso al piano principale è limitato a 10 minuti. L'Università ha inoltre acquistato di recente una camera anossica che ripristina i livelli di umidità ed elimina funghi e parassiti dai volumi senza ricorrere a prodotti chimici.

### Biblioteca Joanina, Coimbra, Portogallo



© foto Henrique Patricio.

*Architetto:* Gaspar Ferreira.

*Fonte:* Università di Coimbra.

**75** In questi casi, si dovrebbe dare priorità alla conservazione del sito, indipendentemente dall'effetto economico e sociale immediato. Al momento, invece, il FESR non può finanziare un'azione in un sito se non si prevedono detti effetti, anche qualora sia necessario un intervento urgente (cfr. paragrafi **56-61**). Né può farlo il programma "Europa creativa". In passato, ciò era possibile con il programma Raffaello<sup>49</sup> svoltosi dal 1997 al 2000, i cui obiettivi comprendevano la conservazione, la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

---

<sup>49</sup> Decisione 2228/97/CE che istituisce un programma comunitario d'azione in materia di beni culturali (GU L 305 dell'8.11.1997, pagg. 31-38).

*Recentemente l'UE ha intensificato gli sforzi per preservare il patrimonio culturale*

**76** All'indomani dell'incendio che ha devastato la cattedrale di Notre Dame a Parigi nel 2019, i 28 ministri della Cultura degli Stati membri dell'UE hanno invocato la creazione di una rete europea per la salvaguardia del patrimonio europeo, convenendo che le questioni relative alla tutela dovrebbero essere affrontate da politiche dell'UE<sup>50</sup>.

**77** La Commissione affronta indirettamente la questione dell'attenuazione del rischio per i siti del patrimonio culturale nei regolamenti sulle prestazioni ambientali ed energetiche. Dal 2012 gli Stati membri sono tenuti a valutare gli effetti sui siti culturali dei progetti pubblici e privati aventi un impatto ambientale significativo<sup>51</sup>. Dal 2018, la normativa prevede che gli Stati membri “[p]er quanto concerne gli edifici sottoposti a ristrutturazioni importanti, [...] [prendano] in considerazione le questioni [...] della sicurezza in caso di incendi e dei rischi connessi all'intensa attività sismica”<sup>52</sup>.

**78** Nel quadro dell'Anno europeo del patrimonio culturale, la Commissione ha lanciato un'iniziativa per il patrimonio culturale a rischio, nell'ambito della quale ha effettuato un'analisi comparativa delle pratiche di gestione dei rischi nell'UE, con l'obiettivo di condividere esperienze e promuovere la cooperazione tra gli Stati membri per fronteggiare gli effetti delle catastrofi naturali o provocate dall'uomo sul patrimonio culturale (cfr. paragrafo **73**). Sempre nell'ambito dell'Anno europeo del patrimonio culturale, un gruppo di esperti guidato dall'ICOMOS ha elaborato principi di qualità per i progetti finanziati dall'UE che hanno un potenziale impatto sul patrimonio culturale<sup>53</sup>. La Commissione non ha ancora stabilito se, o in che modo, tali principi saranno presi in considerazione a livello dell'UE.

---

<sup>50</sup> Cfr. paragrafo **59**.

<sup>51</sup> Articolo 3, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, quale modificata dalla direttiva 2014/52/UE (GU L 124 del 25.4.2014, pagg. 1-18).

<sup>52</sup> Articolo 7 della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, quale modificata dalla direttiva (UE) 2018/844 (GU L 156 del 19.6.2018, pagg. 75-91).

<sup>53</sup> ICOMOS, “*European Quality Principles for EU-funded interventions with potential impact upon cultural heritage*”, 2019.

**I siti culturali sottoposti ad audit dipendono, in genere, da sovvenzioni pubbliche e sono poco incentivati ad aumentare gli introiti**

*I siti culturali sottoposti ad audit dipendono in genere da sovvenzioni pubbliche*

**79** Gli auditor della Corte hanno analizzato i tassi di auto-finanziamento dei siti culturali i cui progetti FESR erano stati completati. I tassi di auto-finanziamento rappresentano la percentuale di costi d’esercizio coperta dai proventi generati dalle attività operative del sito (“risorse proprie”). La Corte considera un sito finanziariamente autosufficiente se le entrate proprie sono superiori o pari ai costi di esercizio. La valutazione della Corte è basata sui conti finanziari dei siti per il 2018.

**80** Ad eccezione di tre progetti, nessuno dei 21 siti culturali sottoposti ad audit, per i quali erano disponibili dati, era finanziariamente autosufficiente nel 2018. Il funzionamento dei siti culturali dipende perlopiù da sussidi pubblici. Le donazioni private esistono, ma restano marginali. In otto degli 11 siti culturali che hanno ricevuto donazioni nel 2018, le donazioni hanno coperto meno del 3 % del totale dei costi di esercizio annuali per ciascuno di tali siti.

**81** I siti culturali si affidano inoltre ampiamente a sussidi per finanziare i propri costi d’investimento. Per 13 dei 23 progetti ultimati controllati, i progetti d’investimento a titolo del FESR erano interamente finanziati con fondi pubblici (erogati dall’UE o da enti pubblici nazionali/locali). Solo due dei progetti sottoposti ad audit hanno ricevuto donazioni private. Fare affidamento su sussidi pubblici comporta rischi per il funzionamento sostenibile dei siti culturali, in quanto le autorità pubbliche potrebbero ridurre il finanziamento (cfr. [riquadro 8](#)).

## Riquadro 8

### Esempio di rischi cui devono far fronte i siti culturali che dipendono da sovvenzioni pubbliche e necessità di diversificare le fonti di entrate

Dalla sua istituzione nel 2012, il Centro europeo di solidarietà di Danzica, in Polonia, è fortemente dipendente da sovvenzioni pubbliche. Nel 2019, il ministero polacco della Cultura e del patrimonio nazionale ha ridotto il suo contributo al sito culturale. Il centro di solidarietà ha dovuto intraprendere campagne di finanziamento collettivo sui *social media* per rimanere finanziariamente sostenibile e poter continuare le sue normali attività. Secondo il Centro, questi cambiamenti nel sostegno pubblico non mettono a repentaglio l'esistenza del sito, ma l'avrebbero costretto ad apportare modifiche significative alle attività.

*L'attuale quadro di finanziamento non incentiva abbastanza la generazione di entrate*

**82** Il regolamento recante disposizioni comuni (RDC) per il periodo 2014-2020 stabilisce che i beneficiari devono avere la capacità finanziaria per attuare il progetto finanziato<sup>54</sup>. Per i progetti che generano entrate nette, il regolamento sulle disposizioni comuni impone inoltre ai beneficiari di prevedere il flusso di entrate e di costi generato dal progetto dell'UE per individuare l'eventuale parte dei costi di investimento che necessita di essere finanziata con fondi UE<sup>55</sup>. Secondo la proposta di RDC per il periodo 2021-2027, gli Stati membri sono tenuti a verificare che i beneficiari dispongano delle necessarie risorse finanziarie per provvedere ai costi di gestione e di manutenzione<sup>56</sup>.

**83** La sostenibilità finanziaria dei progetti è, pertanto, un criterio utilizzato di frequente dalle autorità di gestione: tale requisito era obbligatorio in 20 delle 21 procedure di selezione controllate, ai fini, in primo luogo, della potenziale ammissibilità dei progetti al finanziamento UE (criterio di ricevibilità) nonché per l'attribuzione di punti al momento della selezione dei progetti (criterio di selezione); cfr. *allegato V*.

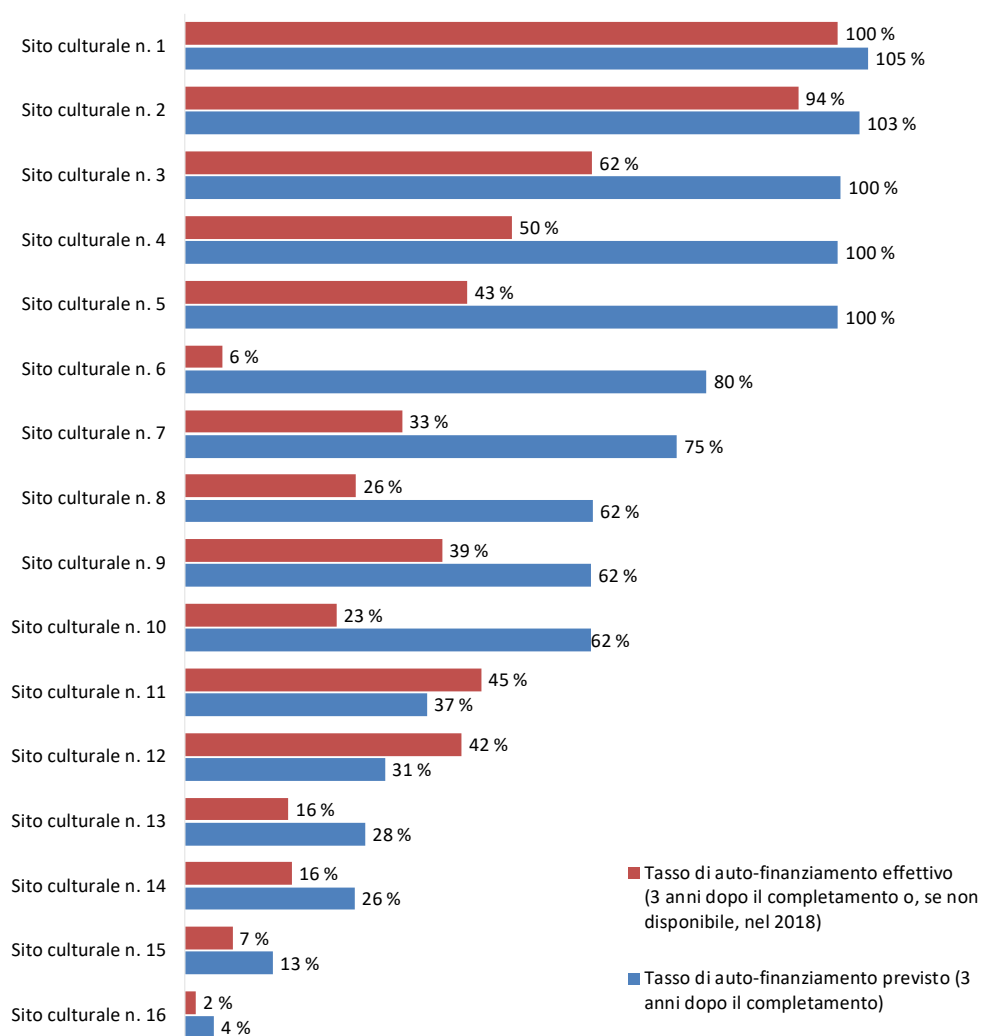
<sup>54</sup> Articolo 125, paragrafo 3, lettera d), dell'RDC.

<sup>55</sup> Articolo 61 dell'RDC.

<sup>56</sup> Articolo 67, paragrafo 3, lettera d), COM(2018) 375 *final*.

**84** Le autorità di gestione hanno ritenuto che i progetti visitati fossero finanziariamente sostenibili a causa dell'esistenza di un quadro di sostegno istituzionale che, in linea di principio, ne garantisce la sostenibilità finanziaria. Tuttavia, nella grande maggioranza dei casi, i tassi di auto-finanziamento effettivi sono inferiori a quanto inizialmente previsto nella fase di presentazione della domanda per il progetto (cfr. **grafico 5**). Tre anni dopo il completamento del progetto, solo due dei 16 siti culturali oggetto di audit per i quali erano disponibili dati hanno realizzato le rispettive previsioni iniziali e sei di essi hanno visto i propri tassi di auto-finanziamento ridotti di oltre la metà. Ciò è dovuto a diversi fattori, quali previsioni finanziarie eccessivamente ottimistiche o importanti modifiche del modello economico previsto per il sito culturale.

### Grafico 5 – Differenze tra i tassi di auto-finanziamento effettivi e quelli previsti



*Nota:* il grafico si riferisce ai progetti ultimati per i quali erano disponibili dati. Il tasso di auto-finanziamento reale si riferisce a tre anni dal completamento del progetto o, se questo dato non è disponibile, al 2018.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei conti finanziari dei beneficiari.

**85** Il quadro del FESR non incentiva i beneficiari ad aumentare le proprie entrate. Per i progetti generatori di entrate, i requisiti del FESR sono tali per cui quanto maggiori sono le entrate nette generate dal progetto, tanto minore è il sostegno UE accordato<sup>57</sup>. Tuttavia, in quattro siti del patrimonio culturale visitati, il flusso di entrate e i costi previsti avevano poca pertinenza. Questo perché gli investimenti dell'UE riguardavano specifici settori del sito culturale (ad esempio, un tetto, una particolare stanza), ai quali deve essere destinata una parte delle spese e delle entrate totali del sito; tali assegnazioni erano basate su stime ed ipotesi non sempre chiare.

**86** Inoltre, le attività generatrici di entrate sono state raramente incentivate nelle procedure di selezione controllate dalla Corte. Solo in un caso i richiedenti potevano ricevere fino a tre punti se il progetto aumentava la rispettiva percentuale di finanziamenti privati. Tutti gli esperti nazionali consultati hanno affermato che i siti culturali non stavano esplorando il pieno potenziale delle attività generatrici di entrate, come la creazione di negozi di articoli da regalo, la locazione di spazi, la definizione di strategie per la vendita dei biglietti o l'incremento del patrocinio (cfr. [tabella 4](#)).

---

<sup>57</sup> Cfr. anche il paragrafo 97 del Parere n. 6/2018 della Corte.

**Tabella 4 – Attività generatrici di entrate introdotte nei siti culturali selezionati e visitati dagli auditor della Corte i cui progetti FESR erano stati completati al momento dell’audit**

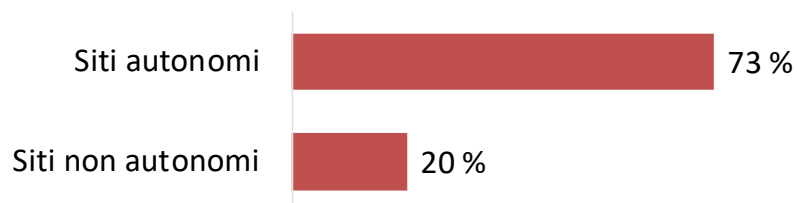
Stato membro / Progetti		Vendita di biglietti (ad esempio, per visite, spettacoli, mostre)	Negozi (ad esempio, di souvenir, librerie)	Ristorazione (ad esempio, caffetteria, ristorante)	Locazione di spazi	Raccolta fondi (ad esempio, sponsorizzazione, donazioni)
Portogallo		X	X	X	X	
	Centro culturale di Viana do Castelo	X				
	La via delle cattedrali	X	X			X
Italia	Pompei	X	X	X	X	X
	Villa Campolieto	X			X	X
	Teatro San Carlo	X	X	X	X	X
	Convento di Sant’Antonio					
Polonia	Orchestra sinfonica della radio nazionale polacca	X			X	
	Centro di solidarietà	X	X	X	X	X
	Padiglione delle quattro cupole	X	X		X	X

Fonte: Corte dei conti europea.

**87** A livello di progetto, la capacità e l’incentivo dei siti culturali controllati a diversificare le rispettive entrate erano ancora, in molti casi, inficiati da vincoli giuridici e finanziari. Secondo gli esperti interpellati, gli incentivi offerti ai siti culturali sono spesso contraddittori. Ad esempio, le entrate supplementari generate potrebbero condurre a successivi tagli dei finanziamenti pubblici. In media, i siti culturali dotati di autonomia amministrativa e finanziaria hanno tassi di auto-finanziamento più elevati (cfr. [grafico 6](#)).



### Grafico 6 – Tassi effettivi di auto-finanziamento dei progetti completati sottoposti ad audit



*Nota:* il grafico si riferisce ai progetti ultimati per i quali erano disponibili dati. I tassi reali di auto-finanziamento si riferiscono a 3 anni dal completamento del progetto o, se tale dato non è disponibile, al 2018.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei conti finanziari dei beneficiari.

## *Dilemma tra sostenibilità finanziaria e conseguimento degli obiettivi culturali e sociali*

**88** Le restrizioni finanziarie impongono di operare delle scelte. Queste scelte potrebbero avere come conseguenza minori investimenti nella conservazione dell'infrastruttura fisica, la diminuzione della gamma di attività culturali offerte o la restrizione dell'accesso al sito a causa della necessità di aumentare i prezzi d'entrata. Occorre trovare un compromesso fra ciò che ci si attende dai siti culturali a livello sociale e culturale e ciò che detti siti possono effettivamente realizzare (cfr. [riquadro 9](#)).

### **Riquadro 9**

#### **Abbinare l'accesso alla cultura e la stabilità finanziaria**

Il museo Louvre-Lens ha concesso libero accesso alla sua mostra permanente (la "Galleria del Tempo") e a una delle sale per le mostre temporanee ("il Padiglione di Vetro") per migliorare l'accesso alla cultura e la diversificazione del pubblico. Secondo il museo, questa misura ha aumentato il numero complessivo dei visitatori<sup>58</sup> (il 14 % dei visitatori non avrebbe visitato il museo se avesse dovuto pagare un biglietto d'ingresso), ma ne ha limitato l'autonomia finanziaria riducendo il tasso di auto-finanziamento<sup>59</sup> (18 % anziché il 27 % previsto). Gli ingressi gratuiti sono stati finora mantenuti grazie all'impegno giuridico assunto dalle autorità locali di coprire il deficit di esercizio del sito.

**Una volta completati, i progetti sono sottoposti a un monitoraggio limitato da parte degli Stati membri**

**89** La base giuridica<sup>60</sup> prescrive che i beneficiari mantengano la natura e gli obiettivi del progetto UE per un periodo di durabilità quinquennale. Una violazione di detti obblighi potrebbe comportare rettifiche finanziarie e il recupero dei fondi UE erogati. Il quadro normativo dell'UE non definisce in che modo le autorità di gestione negli Stati membri debbano far rispettare detti obblighi. Spetta agli Stati membri definire meccanismi di monitoraggio appropriati.

<sup>58</sup> Louvre-Lens, *5 ans de gratuité de la galerie du temps et du pavillon de verre: bilan et perspectives*, marzo 2018, pag. 12.

<sup>59</sup> Corte dei conti regionale francese del Nord/Pas-de-Calais/Picardia, *Établissement public de coopération culturelle « Louvre-Lens » Exercices 2011 et suivants, Relevé d'observations définitives*, 2015, pag. 9.

<sup>60</sup> Articolo 71 del regolamento recante disposizioni comuni.

**90** Le autorità di gestione monitorano i progetti principalmente nel corso della fase di attuazione. Sebbene per circa un quarto degli indicatori di risultato definiti per i progetti ultimati inclusi nel campione non fossero stati raggiunti i rispettivi valori-obiettivo al completamento del progetto (cfr. anche il **grafico 3**), i beneficiari non hanno subito alcuna conseguenza finanziaria. Come già affermato dalla Corte in una precedente relazione, i meccanismi di incentivazione dovrebbero essere applicati e portare a vantaggi o sanzioni finanziarie reali<sup>61</sup>. L'ICOMOS ha affermato che le procedure di monitoraggio stabilite dall'UE e dagli Stati membri per i progetti finanziati dall'UE non tengono sufficientemente conto delle specificità intrinseche del settore culturale e pongono eccessivamente l'accento sugli aspetti finanziari, senza valutare in modo appropriato la qualità e l'impatto culturale effettivi dei progetti (cfr. **riquadro 10**).

### Riquadro 10

#### Esempio di scarsa attenzione prestata agli aspetti culturali

Il sito di Pompei, patrimonio mondiale, ha ricevuto fondi FESR per circa 78 milioni di euro a fini di salvaguardia e di promozione. In diverse parti del sito sono stati svolti lavori. Ai fini della visita di audit, è stata estratta dal campione la Casa dell'Efebo, ultimata nel dicembre 2015.

Gli interventi effettuati presso la Casa hanno compreso lavori di restauro nel triclinio estivo, una sala da pranzo romana che dà sul giardino sotto un porticato sostenuto da quattro colonne. L'autorità di gestione ha visitato la Casa dell'Efebo per verificare le spese dichiarate. Nella relazione si confermava che i lavori erano stati ultimati.

Tre anni dopo il completamento dei lavori, la struttura era danneggiata in una serie di punti. Nel corso di una verifica di monitoraggio svolta dal beneficiario, gli esperti hanno concluso che la struttura era stata compromessa dall'altissimo numero di visitatori che avevano accesso al triclinio e dall'assenza di protezioni su tutti i lati della struttura. Un dispositivo di protezione in policarbonato, finanziato dal progetto FESR controllato, era stato conservato in un magazzino e mai installato. È stato installato all'inizio del 2019, nel corso di lavori di manutenzione, tre anni dopo il completamento del progetto. Questo errore ha danneggiato l'infrastruttura fisica del triclinio estivo.

<sup>61</sup> Paragrafi 54-56 del documento di riflessione della Corte intitolato "Assicurare la performance nel settore della coesione" (giugno 2019).

### Il triclinio estivo nel 1927



Fonte: scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11, fornita dal Parco archeologico di Pompei.

### Il triclinio estivo nel gennaio 2016, dopo il completamento nel 2015 del progetto FESR controllato



Fonte: relazione tecnica, Casa dell'Efebo, gennaio 2016, fornita dal Parco archeologico di Pompei.

**Il triclinio estivo nell'aprile 2019, nel corso della visita di audit**



*Fonte: Corte dei conti europea.*

**91** Una volta ultimato il progetto, i sistemi di monitoraggio degli Stati membri visitati non garantiscono che la performance del progetto venga controllata in modo sistematico. Nel corso del periodo di durabilità quinquennale, la performance può essere controllata ad hoc, a discrezione del singolo Stato, e dopo tale periodo non viene più monitorata.

**92** A livello di progetto, solo uno dei siti culturali visitati è stato oggetto di una valutazione ex post per analizzare l'impatto economico, sociale o culturale del progetto FESR.

**93** Per i siti del patrimonio culturale, i meccanismi di monitoraggio del FESR sono chiaramente in contrasto con le disposizioni in vigore per l'UNESCO, gli Itinerari culturali del Consiglio d'Europa e con la Commissione stessa per i siti recanti il marchio del patrimonio europeo. Benché eroghi fondi, il FESR non richiede un monitoraggio frequente dopo il completamento del progetto. Le pratiche degli Stati membri a tale riguardo variano notevolmente nel corso del periodo di durabilità quinquennale. Per il periodo di programmazione 2014-2020, in due degli Stati membri visitati alcuni progetti sono monitorati sul posto, mentre in uno sono effettuate soltanto verifiche amministrative sulla base delle relazioni presentate dai beneficiari. I summenzionati marchi internazionali impongono, invece, un monitoraggio sistematico, anche se non vengono erogati fondi (cfr. *allegato VII*).

## Conclusioni e raccomandazioni

**94** Nel complesso, la Corte ha concluso che non sussiste un quadro adeguato per assicurare l'efficacia e la sostenibilità degli investimenti FESR nei siti culturali.

### Attenzione insufficiente e coordinamento limitato per gli investimenti dell'UE nei siti culturali

**95** I trattati fissano un obiettivo generale per l'UE: rispettare la ricchezza della propria diversità culturale e vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. La cultura è principalmente sfera di competenza degli Stati membri. L'Unione europea può solo promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e sostenerne o integrarne le azioni (paragrafi [05-16](#)).

**96** La cultura non rientra nella strategia globale per l'UE fino al 2020 formulata dalla Commissione. Il quadro strategico fondamentale dell'UE per la cultura è composto da obiettivi strategici comuni che guidano l'azione dell'UE nel settore della cultura, sanciti nelle agende della cultura della Commissione, ed è sviluppato nei piani di lavoro del Consiglio per la cultura. Si tratta di un quadro complesso, che coesiste con molteplici obiettivi e quadri strategici generali dell'UE, con periodi di attuazione sovrapposti, e che prevede diversi livelli di responsabilità. Gli obiettivi strategici definiti dalla Commissione non sono tradotti in chiari obiettivi operativi, non vi sono disposizioni per monitorarne il conseguimento o indicatori per misurare i progressi compiuti. Secondo la Commissione, tradurre gli obiettivi in politiche a livello di Stati membri rimane una sfida (paragrafi [17-22](#)).

**97** Il quadro strategico, inoltre, si rispecchia solo in parte nei finanziamenti UE. Gli aspetti culturali sono inglobati, o "integrati", in politiche diverse e sono considerati principalmente una risorsa per contribuire alla realizzazione di altre priorità e obiettivi dell'UE mediante diversi fondi UE. Tuttavia, dei 12 fondi UE potenzialmente in grado di sostenere la cultura analizzati dalla Corte, solo "Europa creativa", un piccolo fondo in termini di bilancio, fa riferimento all'agenda 2007 della Commissione. Ciò mette in discussione l'utilità dell'agenda (paragrafi [23-24](#)).

**98** La Commissione ha sviluppato numerose iniziative per promuovere i siti culturali, ma le iniziative dell'UE nel campo culturale hanno un impatto molto limitato sulla disponibilità di fondi FESR per i beneficiari. Il regolamento FESR stabilisce limiti di finanziamento più elevati per i siti UNESCO, ma non esistono disposizioni di questo tipo per i siti culturali che recano un marchio UE o che partecipano a un'iniziativa culturale dell'Unione. Inoltre, il coordinamento tra i fondi stessi dell'UE per gli investimenti in siti culturali è molto limitato (paragrafi [25-36](#)).

**99** A livello dell'UE, gli investimenti infrastrutturali sono prevalentemente finanziati attraverso il FESR. Per circa un terzo degli Stati membri, il FESR costituisce un'importante fonte di finanziamento per gli investimenti nei siti culturali. Gli investimenti di questo tipo non sono però considerati una priorità per il FESR, il quale sostiene un altro obiettivo del trattato, ossia la promozione della coesione economica e sociale. Gli auditor della Corte hanno rilevato esempi di iniziative adottate dagli Stati membri per finanziare siti culturali e sviluppare regimi di finanziamento che erano basate su fondi privati (paragrafi [37-51](#)).



## **Raccomandazione 1 – Migliorare l'attuale quadro strategico a favore della cultura nei limiti delle competenze definite dai trattati**

---

- a) La Commissione, tenendo presenti le proprie competenze, dovrebbe proporre agli Stati membri di fissare chiari obiettivi strategici e operativi nel prossimo piano di lavoro per la cultura. Tali obiettivi dovrebbero essere regolarmente monitorati mediante indicatori corredati di valori-obiettivo e tappe intermedie.
- b) Le responsabilità per l'attuazione di detti obiettivi dovrebbero essere definite e assegnate, includendo un adeguato livello di coordinamento all'interno della Commissione.
- c) La Commissione dovrebbe individuare e indicare buone pratiche ai portatori d'interesse circa il modo in cui impostare, scegliere, finanziare, realizzare e monitorare i progetti culturali finanziati dall'UE, nonché assicurare loro un eventuale seguito. In particolare, vi potrebbero rientrare la definizione di piani di manutenzione, lo sviluppo di attività sociali e la partecipazione alle iniziative dell'UE da parte dei siti culturali.

**Termine: entro dicembre 2022.**

## Raccomandazione 2 – Incoraggiare il ricorso a fondi privati per salvaguardare il patrimonio culturale europeo

---

Per perseguire meglio l'obiettivo del trattato UE di salvaguardare il patrimonio culturale europeo, la Commissione dovrebbe:

- a) raccogliere dagli Stati membri le buone pratiche sulle fonti di finanziamento alternative;
- b) vagliare, coordinandosi con gli Stati membri, la possibilità di sviluppare un sistema che muova dalle fonti di finanziamento private per i siti del patrimonio culturale;
- c) coordinare tali potenziali iniziative culturali con le altre iniziative culturali dell'UE (come il marchio del patrimonio europeo e l'iniziativa "Capitale europea della cultura").

**Termine: entro dicembre 2022.**

### L'efficacia e la sostenibilità dei progetti FESR controllati non sono costanti

**100** Malgrado l'intento ambizioso dell'UE di accrescere l'impatto sociale degli interventi in ambito culturale, gli obiettivi dei PO e dei progetti FESR sono prevalentemente economici. Gli investimenti in siti culturali sono considerati una risorsa per migliorare la competitività o per sviluppare aree locali. Gli aspetti culturali sono i meno affrontati nei programmi operativi controllati, anche quando sono chiaramente definiti come obiettivi. Spesso, gli aspetti culturali non sono ritenuti importanti dalle autorità di gestione del FESR all'atto della selezione dei progetti (paragrafi [52-61](#)).

**101** Non è stato possibile valutare la performance di tutti i progetti completati sottoposti ad audit. I progetti erano operativi al momento dell'audit, ma nella selezione e nella comunicazione degli indicatori sono state rilevate varie debolezze che limitano la capacità di utilizzare i dati comunicati per trarre conclusioni sulla performance dei progetti. Inoltre, data la natura degli indicatori di risultato del FESR, il conseguimento degli obiettivi dei PO non dipende sempre direttamente dalla performance dei singoli progetti (paragrafi [62-67](#)).

**102** I requisiti del FESR non affrontano la questione della conservazione materiale dei siti culturali finanziati. Malgrado i siti del patrimonio culturale necessitino di una manutenzione costante e la loro conservazione sia esposta a diversi rischi, per nessuno dei progetti del FESR sottoposti ad audit vi era l'obbligo di dimostrare in che modo il sito culturale sarebbe stato preservato dopo il completamento del progetto o di presentare un piano di manutenzione al momento della richiesta dei fondi UE. Inoltre, il FESR non può finanziare la conservazione di siti a rischio se non si prevede che i lavori producano un effetto economico e sociale immediato; altrettanto dicasi per il programma "Europa creativa". Ciò era invece possibile in passato con il precedente fondo dell'UE, "Raffaello". Per i siti già soggetti al problema del turismo di massa, la generazione di un impatto economico, spesso realizzata attraverso strategie di promozione del turismo, potrebbe essere controproducente ai fini della loro conservazione (paragrafi [68-75](#)).

**103** Recentemente l'UE ha intensificato gli sforzi per preservare il patrimonio culturale. Tuttavia, il quadro del FESR non impone agli Stati membri di integrare i siti del patrimonio culturale, che sono i siti culturali più esposti ai rischi naturali, nella valutazione dei rischi a livello nazionale o regionale richiesta dalla normativa dell'UE (paragrafi [76-78](#)).

**104** In genere, per il proprio funzionamento e per il finanziamento dei costi degli investimenti, i siti culturali controllati dipendono da sovvenzioni pubbliche. Il quadro del FESR non incentiva i beneficiari ad aumentare le proprie entrate. Per i progetti generatori di entrate, i requisiti del FESR sono tali per cui quanto maggiori sono le entrate nette generate dal progetto, tanto minore è il sostegno UE accordato. Inoltre, nelle procedure di selezione controllate dalla Corte, raramente sono state favorite le attività generatrici di entrate (paragrafi [79-88](#)).

**105** Il monitoraggio dei progetti è limitato, una volta che questi sono completati. I sistemi di monitoraggio degli Stati membri visitati consentono di controllare la performance dei progetti su base ad hoc durante il periodo di durabilità di cinque anni previsto dalla normativa UE, ma dopo tale periodo, la performance non è più monitorata. Inoltre, la performance dei progetti non ha influito sull'importo dei fondi FESR ricevuti dai beneficiari in nessuno dei progetti sottoposti ad audit (paragrafi [89-93](#)).

### **Raccomandazione 3 – Potenziare la sostenibilità finanziaria dei siti culturali finanziati dal FESR**

---

Per non dissuadere i beneficiari dall'aumentare le proprie entrate, la Commissione dovrebbe esaminare e proporre forme semplificate di sostegno per gli investimenti del FESR nei siti culturali.

Al fine di ridurre la dipendenza dalle sovvenzioni pubbliche, il finanziamento del FESR dovrebbe favorire, nella fase di selezione, progetti che prevedano piani volti a migliorare la sostenibilità finanziaria dei siti culturali (ad esempio mediante la diversificazione delle fonti e un maggior affidamento su fonti di entrate proprie).

**Termine: in tempo utile per i negoziati dei programmi operativi per il periodo di programmazione 2021-2027.**

### **Raccomandazione 4 – Adottare azioni più specifiche per la conservazione dei siti del patrimonio culturale**

---

La Commissione, in sede di negoziazione dei programmi operativi, dovrebbe raccomandare agli Stati membri di includere i siti del patrimonio culturale nel piano di gestione del rischio di catastrofi a livello nazionale o regionale previsto dalla proposta di regolamento recante disposizioni comuni. Sarebbero così incoraggiati a individuare i rischi per la conservazione ai quali i siti del patrimonio sono esposti e a programmare le opportune misure di mitigazione.

**Termine: in tempo utile per i negoziati dei programmi operativi per il periodo di programmazione 2021-2027.**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 26 febbraio 2020.

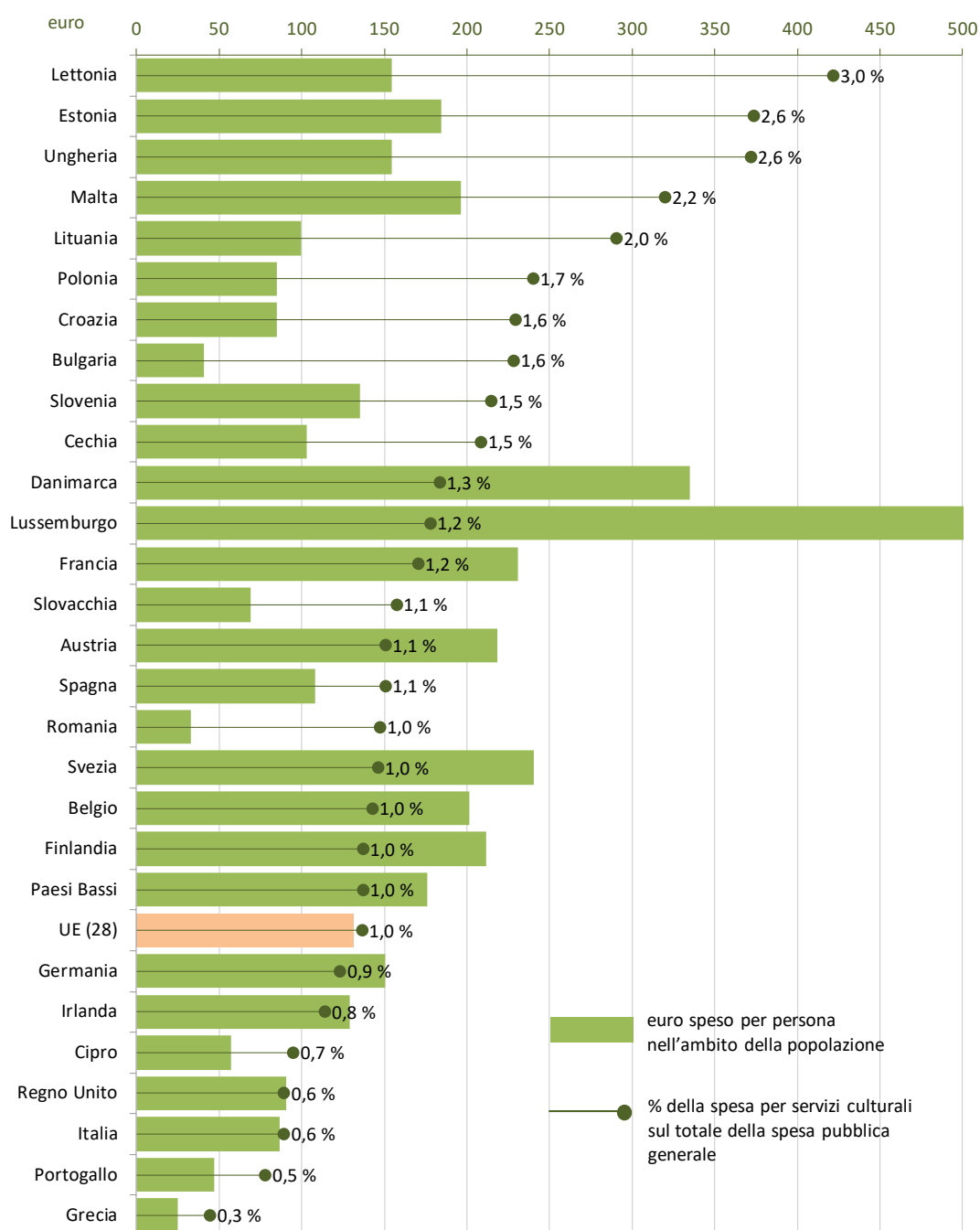
*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

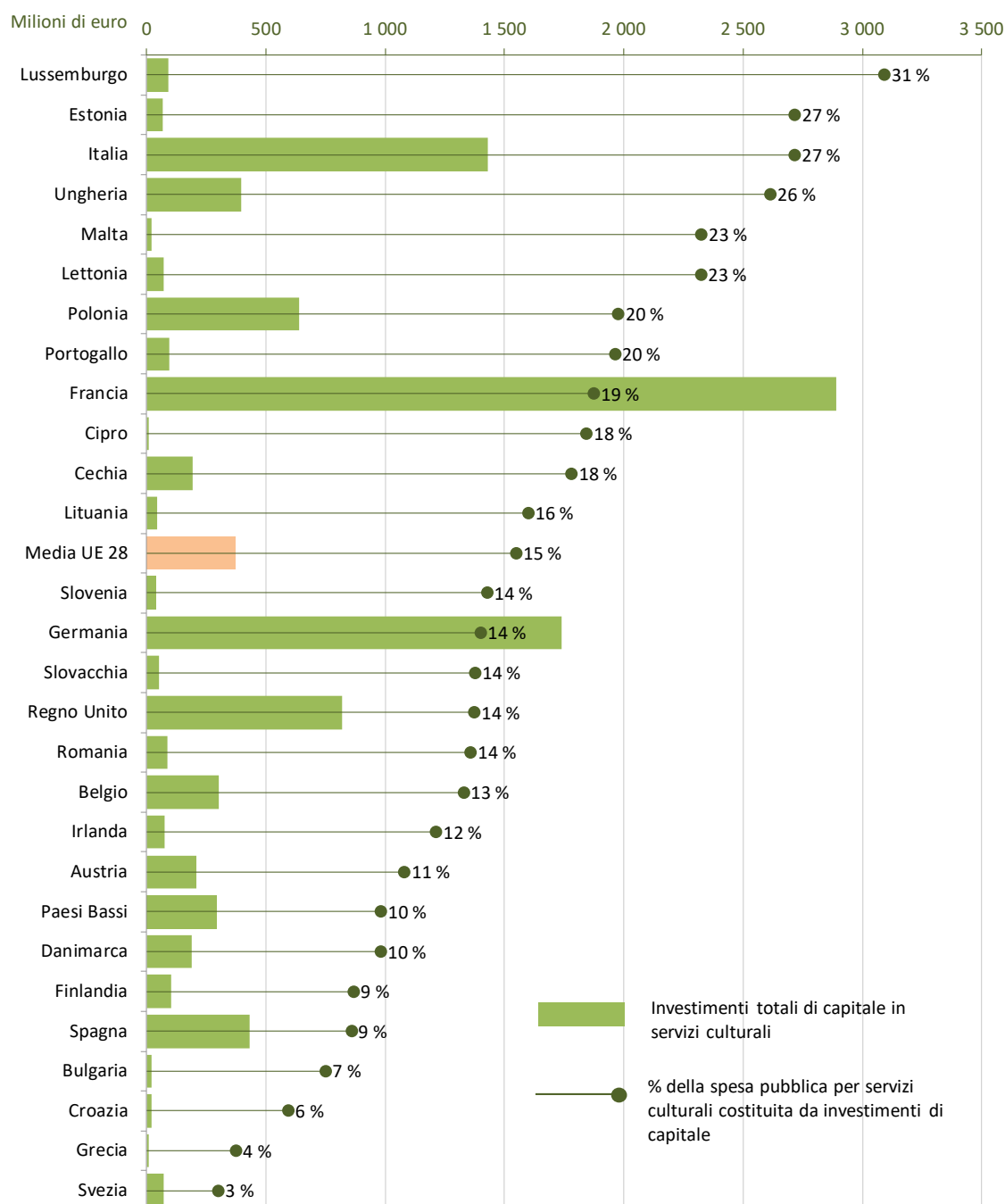
# Allegati

## Allegato I – Riepilogo della spesa delle amministrazioni pubbliche per i servizi culturali nel 2017

Spese concernenti i servizi culturali per abitante in percentuale della spesa pubblica totale



## Investimenti in capitale a favore di servizi culturali (importo in valore assoluto e in percentuale della spesa pubblica totale per i servizi culturali)



*Nota:* sono utilizzati i dati di Eurostat sulla spesa pubblica per i servizi culturali (COFOG: GF08.2) per stimare gli investimenti degli Stati membri nei siti culturali. Si tratta della stima più prossima disponibile. Gli investimenti di capitale in servizi culturali comprendono: sovvenzioni per investimenti (D92), formazione lorda di capitale fisso (P.51g) e acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte (NP). Le cifre rappresentano gli importi spesi nel 2017 dalle amministrazioni pubbliche centrali e locali (Spesa delle amministrazioni pubbliche).

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base della serie di dati di Eurostat "General government expenditure by function (COFOG)", codice dati online: [gov\_10a\_exp].

## Allegato II – Panoramica dei fondi dell'UE con obiettivi culturali

Programma	Nome del programma	DG capofila	Numero di obiettivi generali	... in cui è menzionata la cultura	Numero di obiettivi specifici o di priorità di investimento	... con contenuti culturali	Fa riferimento all'agenda culturale dell'UE?	Fondi disponibili per investimenti nei siti culturali?
<b>Sottorubrica 1a del QFP: Competitività per la crescita e l'occupazione</b>								
ORIZZONTE 2020	Programma quadro di ricerca e innovazione	RTD	1	0	16	0	No	No
MCE	Meccanismo per collegare l'Europa	MOVE	2	0	8	0	No	No
ERASMUS+	Programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport	EAC	6	0	13	1	No	No
FEIS	Fondo europeo per gli investimenti strategici / garanzia dell'UE	ECFIN	7	1	27	1	No	Sì



Programma	Nome del programma	DG capofila	Numero di obiettivi generali	... in cui è menzionata la cultura	Numero di obiettivi specifici o di priorità di investimento	... con contenuti culturali	Fa riferimento all'agenda culturale dell'UE?	Fondi disponibili per investimenti nei siti culturali?
<b>Sottorubrica 1b del QFP Coesione economica, sociale e territoriale</b>								
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale	REGIO	1	0	40	4	No	Sì
FSE	Fondo sociale europeo	EMPL	0	0	20	0	No	No
Fondo di coesione	Fondo di coesione	REGIO	1	0	16	0	No	No
<b>Rubrica 2 del QFP Crescita sostenibile: risorse naturali</b>								
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale	AGRI	3	0	27	2	No	Sì
FEAMP	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca	MARE	4	0	17	1	No	Sì
LIFE	Programma per l'ambiente e l'azione per il clima	ENV	4	0	22	0	No	No
<b>Rubrica 3 del QFP: Sicurezza e cittadinanza</b>								
Europa per i cittadini	Europa per i cittadini	HOME	2	0	2	0	No	No
Europa creativa	Programma Europa creativa	EAC	2	2	4	4	Sì	No

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti dell'UE, delle richieste pertinenti e dell'agenda europea per la cultura 2007 adottata con la [risoluzione del Consiglio del 16 novembre 2007](#).

## Allegato III – Elenco degli assi prioritari controllati e dei connessi programmi operativi

### Programmi operativi sottoposti ad audit

Periodo di programmazione	Stato membro	Programma operativo	Titolo	Assi prioritari (AsP) controllati
2014-2020	Portogallo	2014PT16M2OP002	Regione Centro	AsP 7. Consolidare la sostenibilità dei territori AsP 9. Potenziare la rete urbana
	Italia	2014IT16RFOP001	Cultura e sviluppo	AsP 1. Rafforzamento delle dotazioni culturali
	Polonia	2014PL16M1OP001	Infrastrutture e Ambiente	AsP VIII. Tutela del patrimonio culturale e sviluppo delle risorse culturali
	Francia	2014FR16M0OP012	Nord-Pas-de-Calais	AsP 4. Aumentare la capacità della regione di adeguarsi ai cambiamenti, accrescendone al contempo l'attrattiva e la visibilità
	Croazia	2014HR16M1OP001	Competitività e coesione	AsP 6. Tutela dell'ambiente e sostenibilità delle risorse
	Romania	2014RO16RFOP002	Programma operativo regionale	AsP 5. Migliorare l'ambiente urbano nonché conservare, tutelare e valorizzare in modo sostenibile il patrimonio culturale
	Germania	2014DE16RFOP008	Meclenburgo-Pomerania Anteriore	AsP 4. Promuovere lo sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane

Periodo di programmazione	Stato membro	Programma operativo	Titolo	Assi prioritari (AsP) controllati
2007-2013	Portogallo	2007PT161PO002	Regione Nord	AsP II. Promozione economica di risorse specifiche AsP III. Rafforzamento della dimensione regionale AsP IV. Coesione locale e urbana
	Italia	2007IT161PO001	Attrazioni culturali, naturali e turistiche	AsP 1. Rafforzamento e integrazione su scala regionale del patrimonio culturale e naturale
	Polonia	2007PL161PO002	Infrastrutture e Ambiente	AsP XI. Cultura e patrimonio culturale
	Francia	2007FR162PO017	Nord-Pas-de-Calais	AsP 4. Dimensione territoriale
	Croazia	2007HR161PO003	Competitività regionale	AsP 1. Sviluppo e ammodernamento dell'infrastruttura regionale, nonché potenziamento dell'attrattiva delle regioni AsP 2. Accrescere la competitività dell'economia croata
	Romania	2007RO161PO001	Programma operativo regionale	AsP 5. Sviluppo sostenibile e promozione del turismo
	Germania	2007DE162PO010	Programma regionale della Bassa Sassonia (senza Luneburgo)	AsP 3. Sostegno alle infrastrutture specifiche per una crescita sostenibile

## Allegato IV – Elenco dei progetti controllati

Stato membro	Titolo del progetto	Periodo di programmazione	Visitato Sì/No	Tipo di sito	Livello di autonomia	Situazione al momento dell'audit	Importo totale del FESR (in milioni di euro)*	Numero di indicatori di realizzazione	Numero di indicatori di risultato
Portogallo	Università di Coimbra	2014-2020	Sì	Sito del patrimonio culturale	Autonomo	In corso	N.a.	1	0
Portogallo	Convento Abrantes	2014-2020	Sì	Sito del patrimonio culturale	Non autonomo	In corso	N.a.	1	1
Portogallo			Sì	Nuove infrastrutture e culturali	Non autonomo	Ultimato nel 2015	6,9	12	9
Portogallo	Rota das Catedrais	2007-2013	Sì	Sito del patrimonio culturale	Autonomo	Ultimato nel 2015	1,9	9	7
Portogallo		2007-2013	Sì	Nuove infrastrutture e culturali	Non autonomo	Ultimato nel 2014	10,7	2	1
Polonia			Sì	Sito del patrimonio culturale	Autonomo	Ultimato nel 2018	4,1	2	3

Stato membro	Titolo del progetto	Periodo di programmazione	Visitato Sì/No	Tipo di sito	Livello di autonomia	Situazione al momento dell'audit	Importo totale del FESR (in milioni di euro)*	Numero di indicatori di realizzazione	Numero di indicatori di risultato
Polonia	Toruń – città vecchia	2014-2020	Sì	Sito del patrimonio culturale	Non autonomo	In corso	N.a.	5	4
Polonia	Centro europeo di solidarietà di Danzica	2007-2013	Sì	Nuove infrastrutture e culturali	Autonomo	Ultimato nel 2014	24,9	1	2
Polonia	Padiglione delle quattro cupole, Breslavia	2007-2013	Sì	Sito del patrimonio culturale	Autonomo	Ultimato nel 2015	12,2	2	2
Polonia		2007-2013	Sì	Nuova infrastruttura culturale	Autonomo	Ultimato nel 2014	33,7	2	2
Italia	Palazzo Lanfranchi, Matera	2014-2020	Sì	Sito del patrimonio culturale	Non autonomo	In corso	N.a.	1	1
Italia	Ex Convento di Sant'Antonio	2014-2020	Sì	Sito del patrimonio culturale	Non autonomo	Ultimato nel 2017	2,7	1	2

Stato membro	Titolo del progetto	Periodo di programmazione	Visitato Sì/No	Tipo di sito	Livello di autonomia	Situazione al momento dell'audit	Importo totale del FESR (in milioni di euro)*	Numero di indicatori di realizzazione	Numero di indicatori di risultato
Italia	Teatro di San Carlo di Napoli	2007-2013	Sì	Sito del patrimonio culturale	Autonomo	Ultimato nel 2010	19,7	0	1
Italia	Villa Campolieto	2007-2013	Sì	Sito del patrimonio culturale	Autonomo	Ultimato nel 2015	4,2	1	4
Italia	Pompei (Casa dell'Efebo)	2007-2013	Sì	Sito del patrimonio culturale	Autonomo	Ultimato nel 2015	0,6	3	1
Romania	Mănăstirea Moldovita		No	Sito del patrimonio culturale	Autonomo	Ultimato nel 2012	1,1	6	8
Romania	Muzeul Judetean Buzău		No	Sito del patrimonio culturale	Autonomo	Ultimato nel 2015	4,7	3	11
Romania	Palatul Patriarhiei (Bucarest)	2007-2013	No	Sito del patrimonio culturale	Autonomo	Ultimato nel 2015	12,6	7	1

Stato membro	Titolo del progetto	Periodo di programmazione	Visitato Sì/No	Tipo di sito	Livello di autonomia	Situazione al momento dell'audit	Importo totale del FESR (in milioni di euro)*	Numero di indicatori di realizzazione	Numero di indicatori di risultato
Francia	Centre Eurorégional des cultures urbaines	2007-2013	No	Nuova infrastruttura culturale	Non autonomo	Ultimato nel 2014	3,6	2	0
Francia	Halle au sucre (Dunkerque)	2007-2013	No	Nuova infrastruttura culturale	Non autonomo	Ultimato nel 2014	6,9	2	0
Francia	Musée du Louvre-Lens	2007-2013	No	Nuova infrastruttura culturale	Autonomo	Ultimato nel 2012	35,0	2	0
Croazia	Muzej Rijeka (Karlovac)	2007-2013	No	Nuova infrastruttura culturale	Autonomo	Ultimato nel 2016	4,7	8	3
Croazia	Kneževa palača (Zadar)	2007-2013	No	Sito del patrimonio culturale	Non autonomo	Ultimato nel 2016	4,7	3	4
Croazia	Ivanina kuća bajke (Ogulin)	2007-2013	No	Nuova infrastruttura culturale	Autonomo	Ultimato nel 2013	0,9	5	3
Germania	Dom-Museum Hildesheim	2007-2013	No	Sito del patrimonio culturale	Non autonomo	Ultimato nel 2015	3,5	0	0

Stato membro	Titolo del progetto	Periodo di programmazione	Visitato Sì/No	Tipo di sito	Livello di autonomia	Situazione al momento dell'audit	Importo totale del FESR (in milioni di euro)*	Numero di indicatori di realizzazione	Numero di indicatori di risultato
Germania	Kulturetage Oldenburg	2007-2013	No	Nuova infrastruttura culturale	Autonomo	Ultimato nel 2011	2,0	0	0
Germania	Sprengel Museum Hannover	2007-2013	No	Nuova infrastruttura culturale	Non autonomo	Ultimato nel 2015	11,6	0	0

*Nota:* Gli indicatori si riferiscono alla dimensione economica, sociale e culturale dei progetti.


*Fonte:* Corte dei conti europea.








## Allegato V – Panoramica delle 21 procedure di selezione sottoposte ad audit

La tabella presenta una panoramica degli aspetti che le autorità di gestione hanno chiesto ai beneficiari di rispettare nel richiedere finanziamenti a carico del FESR. Inoltre, specifica se i requisiti fossero considerati criteri di ricevibilità o di selezione. I criteri di ricevibilità devono essere soddisfatti affinché i beneficiari possano essere ritenuti ammissibili al finanziamento e devono comprendere i criteri di ammissibilità. Il soddisfacimento dei criteri di selezione conferisce al beneficiario un vantaggio (sotto forma di punti supplementari), ma non è obbligatorio.

Aspetti richiesti dalle autorità di gestione / Percentuale di procedure di selezione che hanno richiesto ai beneficiari di conformarsi a un dato aspetto	Periodo di programmazione 2007-2013			Periodo di programmazione 2014-2020		
	Criteri di ricevibilità	Criteri di selezione	Ponderazione massima assegnata in media (se del caso)	Criteri di ricevibilità	Criteri di selezione	Ponderazione massima assegnata in media (se del caso)
<b>Impatto economico del progetto</b>			23 %			
<b>Impatto sociale del progetto</b>			17 %			
Aumento del numero di visitatori			17 %			12 %
Integrazione in una strategia di sviluppo locale			12 %			
<b>Impatto culturale del progetto</b>						
- <i>Qualità culturale del progetto</i>			N.a.			11 %
- <i>Esistenza di un marchio culturale (Unesco o nazionale)</i>			10 %			
- <i>Partecipazione a iniziative (o marchi) dell'UE</i>			N.a.			N.a.
- <i>Urgenza di un intervento fisico</i>			11 %			
- <i>Impatto sulla reputazione, promozione del patrimonio</i>			N.a.			8 %
<b>Ripristino/manutenzione del sito</b>						
- <i>Qualità dei lavori da svolgere</i>			12 %			15 %
- <i>Manutenzione fisica, piani di manutenzione</i>			0 %			N/A
<b>Sostenibilità finanziaria</b>						
- <i>Rapporto costi-benefici del progetto</i>			15 %			
- <i>Dimostrazione della sostenibilità finanziaria</i>			12 %			7 %



	Aspetto richiesto nel 75-100 % di tutte le procedure di selezione controllate
	Aspetto richiesto nel 50-75 % di tutte le procedure di selezione controllate
	Aspetto richiesto nel 25-50 % di tutte le procedure di selezione controllate
	Aspetto richiesto in meno del 25 % di tutte le procedure di selezione controllate
	Aspetto non richiesto in nessuna delle procedure di selezione controllate

Fonte: Corte dei conti europea.

## Allegato VI – Elenco dei principali documenti programmatici riguardanti i siti culturali

Titolo del documento	Tipo di documento	Data
Necessità di mettere in rilievo il patrimonio culturale in tutte le politiche dell'UE	Conclusioni del Consiglio	2018
Quadro d'azione europeo sul patrimonio culturale	Documento di lavoro dei servizi della Commissione.	2018
Anno europeo del patrimonio culturale	Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio	2017
Una politica dell'UE coerente per le industrie culturali e creative	Risoluzione del Parlamento	2016
Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa	Risoluzione del Parlamento	2015
Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa	Comunicazione della Commissione	2014
Mappatura delle azioni riguardanti il patrimonio culturale nelle politiche, nei programmi e nelle attività dell'Unione europea	Comunicazione della Commissione	2014
Il patrimonio culturale come risorsa strategica per un'Europa sostenibile	Conclusioni del Consiglio	2014
Valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione nell'UE	Comunicazione della Commissione	2012

Fonte: Corte dei conti europea.

## Allegato VII – Caratteristiche principali dei marchi Patrimonio europeo, Patrimonio mondiale e Itinerari culturali

	Patrimonio europeo dell'UE <sup>1)</sup>	Patrimonio mondiale dell'UNESCO <sup>2)</sup>	Itinerari culturali del Consiglio d'Europa <sup>3)</sup>
Creazione	2011		
Autorità competenti	Stati membri	Stati aderenti	Consiglio d'Europa, Accordo parziale allargato sugli Itinerari culturali (EPA)
Numero di siti/reti cui sono stati concessi i marchi	38 siti	1092 siti, 373 nell'UE	38 reti europee consolidate
Numero di paesi con siti/reti cui sono stati concessi marchi	18	167	62
Principali principi generali	Promuovere l'integrazione, la storia, la cultura e i valori europei	Tutelare il patrimonio culturale di valore universale eccezionale	Promuovere la condivisione dell'identità e dei valori europei, del dialogo interculturale, della memoria, della storia e del patrimonio europeo
Principali criteri per la concessione del marchio	Importanza europea	Valore universale eccezionale	Valore europeo + dimensione transnazionale + memoria, storia e patrimonio europei
Frequenza del monitoraggio	Ogni 4 anni	Ogni 6 anni	Ogni 3 anni
Valutazione a livello del sito	In base ad autodichiarazione	In base ad autodichiarazione	Condotta da un esperto indipendente
Principali aspetti monitorati	Feedback sullo status di sito recante il marchio del patrimonio europeo (vantaggi, numero di visitatori ...), attività per il periodo successivo, necessità sul piano della comunicazione.	Stato di conservazione, gestione, procedure di monitoraggio, attività, rischi, nuova normativa, impatto del marchio	Temi, attività e gestione delle reti, comunicazione e pubblicazioni, impatto turistico ed economico, situazione finanziaria, governance
Monitoraggio reattivo per i siti minacciati	No	Sì	No
Possibilità di ritiro	Sì	Sì	Sì, dopo un anno di valutazione eccezionale

Fonte: 1) Corte dei conti europea, sulla base dei documenti seguenti: 1) decisione n.°1194/2011/UE che istituisce un'azione dell'Unione europea per il marchio del patrimonio europeo (GU L 303 del 22.11.2011, pagg. 1-9); 2) Orientamenti operativi del 2017 per l'attuazione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale; 3) informazioni fornite dagli Itinerari culturali del Consiglio d'Europa e Risoluzione CM/Res(2013)67 che rivede le norme per il rilascio della certificazione di "Itinerario culturale del Consiglio d'Europa".

## Allegato VIII – Evoluzione del quadro FESR per gli investimenti nei siti culturali

	2007-2013 <sup>1)</sup>	2014-2020 <sup>2)</sup>	Proposta della Commissione per il periodo 2021-2027 <sup>3)</sup>
Priorità di investimento concernenti siti culturali	Nel regolamento non sono stati definiti obiettivi specifici né priorità di investimento	<p><u>Priorità d'investimento 6c</u>: “conservando, proteggendo, promuovendo e sviluppando il patrimonio naturale e culturale”</p> <p><u>Priorità d'investimento 8b</u>: “miglioramento dell'accessibilità delle risorse naturali e culturali specifiche e il loro sviluppo”</p> <p><u>Priorità d'investimento 9 a</u>: “investendo in infrastrutture [...] sociali [...] attraverso un migliore accesso ai servizi sociali, culturali e ricreativi”</p>	<p><u>Obiettivo specifico 5(i)</u> Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane</p> <p><u>Obiettivo specifico 5(ii)</u> Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo.</p>
Codici di spesa	058 Conservazione del patrimonio culturale 059 Infrastrutture culturali, esclusi i servizi culturali	094 Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale pubblico	129 Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale e dei servizi culturali
Indicatori di realizzazione	Per i siti culturali non è stato definito alcun indicatore chiave	<p><u>Turismo sostenibile</u></p> <p>“Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno”</p>	<p><u>Indicatore comune:</u></p> <p>RCO 77 – Capacità delle infrastrutture culturali e turistiche</p>
Indicatori di risultato	Per la cultura non è stato definito alcun indicatore chiave	Il regolamento non definisce alcun indicatore di risultato comune	<p><u>Indicatori comuni:</u></p> <p>RCR 77 – Turisti/visite nei siti beneficiari di un sostegno</p> <p>RCR 78 – Utenti che beneficiano delle infrastrutture culturali beneficiarie di un sostegno</p>

Fonti: Corte dei conti europea, sulla base di <sup>1)</sup> Regolamento (CE) n. 1083/2006 e regolamento (CE) n. 1828/2006; <sup>2)</sup> regolamento (UE) n. 1301/2013; <sup>3)</sup> per quanto riguarda i codici di spesa, cfr. la proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, COM(2018) 375 *final*, allegati 1-22, del 29.5.2018; per le informazioni restanti, cfr. la proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, allegati 1 e 2, COM(2018) 372 *final* del 29.5.2018.

## Allegato IX – Principali obiettivi degli assi prioritari selezionati e loro misurazione mediante indicatori di risultato

	Sociali		Culturali		Economici	
	2014-2020		2014-2020			
Croazia	Accrescere l'occupazione	Benché l'obiettivo non sia stato definito, esiste un indicatore di	Valorizzare il patrimonio culturale	Non è stato definito né un obiettivo né un indicatore di risultato	Aumentare la spesa per l'occupazione e il turismo	Sviluppare il clima imprenditoriale e la competitività delle PMI
Francia	Promuovere la trasformazione sociale	Promuovere la coesione sociale	Conservare e sviluppare il patrimonio regionale	Riquilibrare i siti del patrimonio culturale e costruire il museo di Louvre-Lens	Promuovere la trasformazione economica	Rafforzare l'eccellenza e l'attrattiva regionali
Germania	Non è stato definito né un obiettivo né un indicatore di risultato	Benché l'obiettivo non sia stato definito, esiste un indicatore di risultato	Migliorare l'uso sostenibile del patrimonio culturale	Non è stato definito né un obiettivo né un indicatore di risultato	Preservare l'attrattiva delle città	Sfruttare il potenziale turistico per migliorare la competitività

	Sociali		Culturali		Economici	
Italia	Migliorare le condizioni e gli standard di fruizione del patrimonio culturale	Migliorare la fruizione delle risorse culturali e naturali	Migliorare le condizioni e gli standard dell'offerta del patrimonio culturale	Migliorare la preservazione delle risorse culturali e naturali	Promuovere il patrimonio culturale ed il turismo per la crescita nazionale	Accrescere l'attrattiva dei territori regionali
Polonia	Migliorare l'accessibilità dei siti culturali	Migliorare l'accesso alla cultura e l'uso efficace del patrimonio culturale	Non è stato definito né un obiettivo né un indicatore di risultato	Migliorare le infrastrutture culturali e preservare il patrimonio culturale	Migliorare la competitività economica	Aumentare l'attrattiva della Polonia
Portogallo	Aumentare il livello di soddisfazione dei residenti	Rafforzare la coesione locale e urbana attraverso il rafforzamento dei servizi collettivi	Promuovere il rafforzamento del patrimonio culturale	Promuovere la cultura e la creatività	Affermazione della regione come destinazione turistica	Promozione economica di risorse specifiche
Romania	Migliorare la qualità della vita	Creazione di posti di lavoro attraverso lo sviluppo del turismo	Conservazione e valorizzazione del patrimonio e dell'identità culturali	Ripristino e valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale	Rafforzare lo sviluppo locale	Sviluppo sostenibile e promozione del turismo

Nessun indicatore di risultato per tale obiettivo

Tra 1 e 2 indicatori di risultato

Tre indicatori di risultato o più

Fonte: Corte dei conti europea.

# Acronimi e abbreviazioni

**AP:** accordo di partenariato

**DG:** Direzione generale

**ECoC:** Capitale europea della cultura

**EYCH:** Anno europeo del patrimonio culturale

**FESR:** Fondo europeo di sviluppo regionale

**Fondi SIE:** Fondi strutturali e d'investimento europei

**MCA:** metodo di coordinamento aperto

**PO:** programma operativo

**RDC:** regolamento recante disposizioni comuni



## Glossario

**Accordo di partenariato (AP):** accordo stipulato tra la Commissione e uno Stato membro o uno o più paesi terzi, nell'ambito di un programma di spesa dell'UE, in cui sono stabiliti, ad esempio, i piani strategici, le priorità di investimento, le ragioni di scambio o le condizioni a cui sono erogati gli aiuti allo sviluppo.

**Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE):** i cinque principali fondi dell'UE che, congiuntamente, sostengono lo sviluppo economico in tutta l'Unione, ossia: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. Sono soggetti a un insieme di norme comuni.

**Obiettivo culturale:** obiettivo volto a tutelare e promuovere la diversità culturale materiale e immateriale (siti culturali, spettacoli musicali, mostre d'arte ecc.).

**Obiettivo economico:** obiettivo concernente di norma la produttività e/o l'occupazione

**Obiettivo sociale:** obiettivo volto a fornire l'accesso ai siti culturali a tutti i gruppi sociali (comprese le persone svantaggiate e con disabilità), democratizzare la conoscenza, promuovere l'istruzione e l'occupazione.

**Programma operativo (PO):** quadro di riferimento di base per l'esecuzione dei progetti di coesione finanziati dall'UE in un dato periodo, che riflette le priorità e gli obiettivi stabiliti negli accordi di partenariato tra la Commissione e i singoli Stati membri.

## **RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA**

### **GLI INVESTIMENTI DELL'UE NEI SITI DI INTERESSE CULTURALE MERITANO MAGGIORE ATTENZIONE E COORDINAMENTO**

#### **SINTESI**

VI. Secondo punto - Il quadro strategico in materia di politica culturale dell'Unione europea, così come concepito dalla Commissione europea (cfr., in particolare, la "nuova agenda europea per la cultura"), si concentra sul contributo della cultura alle società, alle economie e alle relazioni internazionali dell'Europa, ma non riguarda nello specifico la promozione dei siti di interesse culturale.

Gli investimenti del FESR destinati al restauro di siti culturali spesso consentono la partecipazione successiva di tali siti a iniziative culturali a livello dell'UE.

Terzo punto: l'obiettivo primario del FESR è contribuire al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale. Secondo il considerando 11 del regolamento FESR, l'ammissibilità ai finanziamenti del FESR di attività a sostegno della cultura e del patrimonio culturale dipende dalla loro inclusione nell'ambito di una strategia territoriale per aree specifiche o dalla misura in cui esse contribuiscono a una crescita favorevole all'occupazione.

Inoltre, la cultura è un settore di competenza primaria dello Stato membro, nell'ambito del quale la Commissione europea deve rispettare il principio di sussidiarietà.

VII: gli obiettivi dei PO e dei progetti FESR sono principalmente economici e sociali, conformemente al quadro giuridico per la politica di coesione del trattato.

VIII: a) La Commissione accoglie la raccomandazione.

b) La Commissione accoglie la raccomandazione.

c) La Commissione accoglie la raccomandazione.

Il regolamento omnibus, entrato in vigore nel 2018, aveva già introdotto ulteriori possibilità di opzioni semplificate in materia di costi per il cofinanziamento a titolo del FESR e tali possibilità sono state addirittura ampliate nelle proposte avanzate dalla Commissione per il periodo successivo al 2020.

Secondo la proposta della Commissione, le autorità di gestione devono verificare che i beneficiari dispongano delle risorse finanziarie e dei meccanismi necessari per coprire i costi di gestione e manutenzione.

d) La Commissione accoglie la raccomandazione.

#### **OSSERVAZIONI**

Il quadro strategico per l'azione dell'UE riflette i trattati e il ruolo di sostegno dell'UE in relazione alla cultura. Per di più, la presente relazione analizza esclusivamente i finanziamenti disponibili per i progetti di infrastrutture culturali (ossia, i fondi SIE), mentre l'ipotesi qui formulata riguarda il finanziamento dell'UE nel suo complesso.

17. Nel caso degli investimenti del FESR, l'obiettivo è lo sviluppo socioeconomico. Qualsiasi investimento avente una dimensione culturale deve contribuire al conseguimento di tale obiettivo. Il quadro di riferimento per il sostegno a titolo del FESR è definito all'allegato I dell'RDC.

La Commissione opera una distinzione tra un quadro di riferimento dell'UE per gli investimenti nei siti culturali e un quadro di riferimento dell'UE per l'azione dell'UE nel settore culturale.

19. L'unico quadro strategico dell'UE in materia di cultura è la nuova agenda europea per la cultura.

23. L'unico fondo UE destinato in modo specifico al settore culturale è il programma "Europa creativa", che tiene effettivamente conto dell'attuale agenda dell'UE per la cultura.

Gli altri fondi dell'UE hanno ulteriori obiettivi e dipendono da strategie politiche differenti.

29. Nessuno dei "marchi" culturali dell'UE esistenti è stato concepito in previsione di un successivo finanziamento dell'UE. Le iniziative culturali della Commissione e il finanziamento del FESR hanno obiettivi distinti e non sono reciprocamente vincolati.

Il marchio del patrimonio europeo e altri titoli, come quello di "Capitale europea della cultura", vengono spesso attribuiti dalla Commissione a città/siti che hanno precedentemente beneficiato di investimenti FESR. Tale sostegno a titolo del FESR ha in seguito permesso loro di ottenere un "marchio". Un esempio pertinente in tale contesto è la città di Breslavia, diventata capitale europea della cultura 2016 grazie agli investimenti del FESR nel periodo 2007-2013.

31. La definizione di criteri per la selezione di progetti e la selezione stessa sono di competenza degli Stati membri. Il comitato di sorveglianza esamina e approva la metodologia e i criteri usati per la selezione delle operazioni [articolo 110, paragrafo 2, lettera a), dell'RDC].

34. I diversi fondi dell'UE sono concepiti per integrarsi a vicenda. Per quanto riguarda i fondi SIE nel quadro della gestione concorrente, gli Stati membri hanno dovuto stabilire negli accordi di partenariato *"disposizioni, conformemente al quadro istituzionale degli Stati membri, che garantiscono il coordinamento tra i fondi SIE e gli altri strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali e con la BEI* [articolo 15, paragrafo 1, lettera b), punto i), dell'RDC].

36. L'obbligo di stabilire disposizioni che garantiscano il coordinamento tra i fondi SIE e altri strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali nonché con la BEI non implica la necessità di definire meccanismi di coordinamento dettagliati per ogni tipo specifico di investimento finanziato dai fondi SIE. Ciò riguarda in particolare investimenti come quelli a sostegno dei siti di interesse culturale, che sono di entità ridotta nella maggior parte dei programmi del FESR.

37. Si veda la risposta della Commissione al punto 23.

39. Il regolamento recante disposizioni comuni impone agli Stati membri di comunicare alla Commissione i dati finanziari riguardanti il FESR in maniera sistematica (tramite regolamento di esecuzione della Commissione sono stabiliti modelli di tabelle per le relazioni periodiche).

40. Non esiste alcun regolamento specifico dell'UE riguardante le statistiche nel settore culturale. La maggior parte delle statistiche dell'UE sulla cultura deriva da diverse indagini e raccolte di dati regolamentate (obbligatorie), come, ad esempio, l'indagine sulle forze di lavoro dell'UE, le statistiche strutturali delle imprese, i conti nazionali. Tuttavia, nei risultati di queste indagini non sempre è possibile distinguere chiaramente le voci riguardanti la cultura (ad esempio, nei dati trasmessi a Eurostat non sono disponibili informazioni dettagliate pertinenti in materia culturale).

43. La Commissione ricorda che il FESR non è destinato a fornire un tale quadro di riferimento per i siti culturali.

La Commissione sottolinea che la definizione di quadri di riferimento per investimenti nei siti culturali non è di competenza dell'UE, ma degli Stati membri.

48. La Commissione osserva che la decisione di destinare gli investimenti esclusivamente ad infrastrutture culturali di piccole dimensioni non rientrava nel quadro della proposta avanzata dalla Commissione riguardante l'attuale regolamento FESR [COM(2011) 614 final], ma è stata presentata dai legislatori nei negoziati con il Parlamento europeo e il Consiglio.

50. La Commissione deve rendere prioritari gli investimenti nel settore della cultura rispetto agli investimenti in altri settori come i trasporti o l'ambiente, e garantire che vi siano le condizioni opportune per massimizzarne gli effetti, motivo per cui potrebbero esservi alcune riduzioni.

51. La Commissione sottolinea che può richiedere agli Stati membri di definire i propri accordi di partenariato e i programmi operativi esclusivamente in linea con i regolamenti approvati dai legislatori. L'RDC invita gli Stati membri a ricorrere ai fondi SIE per contribuire efficacemente alla

strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e non richiede alcun tipo di armonizzazione con un'agenda culturale.

52. La Commissione ritiene che l'efficacia degli investimenti del FESR possa essere valutata solo rispetto agli obiettivi del fondo stesso: promuovere la coesione economica, sociale e territoriale.

61. L'orientamento dei progetti finanziati dal FESR dipende dall'obiettivo tematico (OT) nell'ambito del quale sono finanziati. Gli OT 1-3 sono effettivamente focalizzati sulla crescita e la competitività. Tuttavia, i progetti culturali nel quadro dell'OT 6 miravano a preservare e tutelare l'ambiente e a promuovere l'uso efficiente delle risorse. O se un investimento avveniva nell'ambito dell'OT 9 (ad es. per l'accesso a servizi culturali), si concentrava sulla promozione dell'inclusione sociale e sulla lotta alla povertà e a ogni forma di discriminazione.

#### Risposta congiunta ai paragrafi 63 e 64

La Commissione evidenzia che, sebbene i valori-obiettivo di alcuni indicatori di risultato non siano stati raggiunti al momento della conclusione dei progetti sottostanti, questi possono essere tuttavia conseguiti al termine dei rispettivi programmi, poiché occorre tempo affinché i risultati si concretizzino.

La Commissione osserva che esistono requisiti normativi che permettono di definire indicatori di risultato a livello di asse prioritario ma non a livello di progetto.

65. La Commissione sottolinea che nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020 sono stati introdotti requisiti più rigorosi per la comunicazione dei dati sulle prestazioni. Vengono effettuati audit a livello nazionale e di UE sui sistemi impiegati per raccogliere, verificare e comunicare indicatori. L'inattendibilità dei dati sulle prestazioni evidenzia lacune a livello del sistema di gestione e di controllo, e ciò può causare la sospensione dei pagamenti.

La Commissione ritiene che, sebbene vi sia ancora un margine di miglioramento, si tratti di misure fondamentali e di un forte incentivo per le autorità responsabili dei programmi a migliorare l'affidabilità.

66. La Commissione osserva che in alcuni casi un restauro parziale è stato necessario poiché la mancanza di interventi avrebbe potuto causare la chiusura del sito; pertanto, l'aumento del numero di visitatori non è sempre fine a se stesso.

L'indicatore comune del FESR "crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno" indica la stima ex-ante dell'aumento del numero di visite a un sito nell'anno successivo al completamento del progetto. Le autorità di gestione stabiliscono la metodologia per stimare il numero previsto, che può essere basata sull'analisi della domanda. Tali autorità non sono tenute a comunicare il numero effettivo di visitatori in base a questo indicatore comune.

67. Nel quadro della gestione concorrente, la Commissione monitora le realizzazioni e i risultati aggregati a livello di programmi e priorità. Non vi è alcun obbligo normativo di definire indicatori di risultato a livello di progetto. Una logica d'intervento ben concepita garantisce che le realizzazioni e i risultati a livello di progetto contribuiscano al raggiungimento dei risultati attesi dai programmi operativi, che sono anche influenzati da fattori esterni. Per questo motivo la Commissione ritiene che il contributo dei progetti agli obiettivi dei programmi, espresso dai relativi indicatori di risultato, non possa essere misurato attraverso le prestazioni dei singoli progetti, ma richieda una valutazione d'impatto.

69. La Commissione condivide tale preoccupazione e ricorda che il beneficiario è tenuto giuridicamente a rimborsare il contributo dell'UE in caso di modifica sostanziale dell'operazione entro cinque anni dal pagamento finale al beneficiario (articolo 71 dell'RDC). In tal senso, la mancata manutenzione di un sito culturale restaurato potrebbe costituire un cambiamento sostanziale delle condizioni di attuazione dell'operazione, compromettendo così gli obiettivi primari dell'investimento a titolo del FESR.

72. L'assegnazione delle risorse del FESR ai progetti è determinata dagli obiettivi della politica di coesione e dagli obiettivi specifici formulati dai programmi operativi, di cui la maggior parte non è incentrata sul settore culturale.

73. La Commissione sottolinea di doversi attenere a quanto prescritto, in materia di obblighi di rendicontazione, dall'articolo 6 della decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile. Tale articolo prevede che gli Stati membri mettano a disposizione della Commissione dei documenti di sintesi delle rispettive valutazioni del rischio e delle valutazioni della capacità di gestione dei rischi concentrandosi sui rischi principali identificati a livello nazionale (o regionale).

74. I programmi operativi fanno riferimento all'indicatore comune "aumento del numero di visitatori dei siti" unicamente quando risulta pertinente per le operazioni finanziate. Il sostegno a titolo del FESR non impedisce alle autorità nazionali di applicare misure per la conservazione dei siti del patrimonio culturale.

75. Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 17.

85. Tale questione viene inoltre menzionata nelle norme sull'esonazione in materia di aiuti di Stato, che dal 2014 devono essere rispettate nel quadro della concessione del sostegno a titolo del FESR. In particolare, tali norme stabiliscono che, per gli investimenti nel settore culturale e della conservazione del patrimonio, l'importo dell'aiuto non deve superare la differenza tra i costi ammissibili e il risultato operativo dell'investimento.

90. Il mancato conseguimento dei valori-obiettivo degli indicatori di risultato dei progetti nel quadro dei programmi FESR 2007-2013 non ha avuto alcuna conseguenza finanziaria, poiché tale disposizione non era prevista dai regolamenti 2007-2013. Nel quadro della gestione concorrente i meccanismi di incentivazione menzionati dalla Corte dei conti europea possono essere applicati unicamente negli accordi contrattuali stipulati tra il beneficiario del progetto e l'autorità di gestione.

93. Il regolamento recante disposizioni comuni prevede che la natura, gli obiettivi e le condizioni di attuazione delle operazioni cofinanziate a titolo del FESR non vengano alterati per un periodo di almeno 5 anni a decorrere dal pagamento finale al beneficiario. Gli Stati membri monitorano la conformità a tale disposizione normativa.

L'attuale requisito concernente la valutazione dell'impatto di tutti gli interventi del FESR incentiva gli Stati membri ad adottare una prospettiva a medio e lungo termine nella pianificazione e programmazione dell'attuazione degli interventi, tenendo conto quindi implicitamente anche della durabilità dei risultati dell'investimento. Tuttavia, il monitoraggio diretto della durabilità dei risultati di un progetto resta di competenza degli Stati membri.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

98. La Commissione osserva che i siti costruiti di recente o ristrutturati grazie ai finanziamenti del FESR ottengono spesso marchi UE o partecipano a iniziative dell'UE.

### **Raccomandazione 1 – Migliorare l'attuale quadro strategico per il settore della cultura nell'ambito del mandato dei trattati**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

### **Raccomandazione 2 – Incoraggiare il ricorso a fondi privati a favore della salvaguardia del patrimonio culturale dell'Europa**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

102. Il regolamento FESR non affronta la questione della conservazione materiale dei siti di interesse culturale finanziati come obiettivo a sé stante. Inoltre, se non viene integrato in strategie di sviluppo nazionali o regionali, il FESR non può finanziare la conservazione di siti a rischio.

105. La Commissione osserva che il regolamento recante disposizioni comuni non richiede un monitoraggio delle prestazioni del progetto dopo il periodo di durabilità di cinque anni previsto dal

regolamento. L'attuale requisito concernente la valutazione dell'impatto di tutti gli interventi del FESR incentiva gli Stati membri ad adottare una prospettiva a medio e lungo termine nella pianificazione e programmazione dell'attuazione degli interventi, tenendo così conto implicitamente anche della durabilità dei risultati dell'investimento. Tuttavia, il monitoraggio diretto della durabilità dei risultati di un progetto resta di competenza degli Stati membri.

L'applicazione di regimi sanzionatori o di incentivazione a seconda delle prestazioni del progetto è di competenza nazionale.

**Raccomandazione 3 – Potenziare la sostenibilità finanziaria dei siti culturali finanziati dal FESR**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

Il regolamento omnibus, entrato in vigore nel 2018, aveva già introdotto ulteriori possibilità di opzioni semplificate in materia di costi per il cofinanziamento a titolo del FESR e tali possibilità sono state addirittura ampliate nelle proposte avanzate dalla Commissione per il periodo successivo al 2020.

Secondo la proposta della Commissione, le autorità di gestione devono verificare che i beneficiari dispongano delle risorse finanziarie e dei meccanismi necessari per coprire i costi di gestione e manutenzione.

**Raccomandazione 4 – Adottare azioni più specifiche per la conservazione dei siti del patrimonio culturale**

La Commissione accoglie la raccomandazione.



## Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da Pietro Russo, Membro della Corte, coadiuvato da: Chiara Cipriani, capo di Gabinetto; Benjamin Jakob, attaché di Gabinetto; Emmanuel Rauch, primo manager; Sara Pimentel, capoincarico; Ana Popescu, Bernard Witkos, Dana Smid Foltynova, Jussi Bright, Paulo Manuel Carichas, Sabine Maur-Helmes, Thierry Lavigne e Tristan Le Guen, auditor. Hannah Critoph e Richard Moore hanno fornito assistenza linguistica.



*Da sinistra a destra:* Sabine Maur-Helmes, Tristan Le Guen, Chiara Cipriani, Benjamin Jakob, Pietro Russo, Emmanuel Rauch, Sara Pimentel, Jussi Bright, Dana Smid Foltynova.

# Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	12.12.2018
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	6.1.2020
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	26.2.2020
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	24.3.2020



## DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è attuata dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e il riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons [Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Fotografia nel riquadro 1: © Capital Europea da Cultura Guimarães 2012.

Figura 2: pittogrammi realizzati da [Pixel perfect](#) e disponibili su <https://flaticon.com>.

Fotografia nel riquadro 3: © Comune di Katowice.

Fotografia nel riquadro 4: © foto Luciano Romano.

Fotografia nel riquadro 7: © foto Henrique Patricio.

Fotografia 1 nel riquadro 10, fonte: scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11, fornita dal Parco archeologico di Pompei.

Fotografia 2 nel riquadro 10: fonte: relazione tecnica, *Casa dell'Efebo*, gennaio 2016, fornita dal Parco archeologico di Pompei.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

### Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-847-4450-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/590517	QJ-AB-20-005-IT-N
PDF	ISBN 978-92-847-4440-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/40680	QJ-AB-20-005-IT-Q

Nel campo della cultura, il trattato sancisce per l'UE l'obiettivo generale di rispettare la ricchezza della sua diversità culturale e vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. Poiché la cultura ricade prevalentemente nella sfera di competenza degli Stati membri, l'Unione europea può solo promuovere la cooperazione tra questi ultimi e sostenerne o integrarne le azioni.

La Corte ha valutato gli effetti economici, sociali e culturali degli investimenti FESR nei siti culturali, nonché la sostenibilità finanziaria e fisica dei siti stessi. Ha esaminato l'attività svolta dalla Commissione e ha valutato 27 progetti di sette Stati membri.

Dall'audit è emerso che l'attuale quadro di riferimento non è sufficientemente mirato e necessita di un maggiore coordinamento per assicurare l'efficacia e la sostenibilità degli investimenti FESR nei siti culturali.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

**CORTE DEI CONTI EUROPEA**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors