



TURISMO e Psicologia

Rivista interdisciplinare di studi, ricerche e formazione

**L'INTERVENTO FINANZIARIO DELL'UNIONE EUROPEA NELLA
SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO CULTURALE**

Giampaolo Peccolo

Centro di Formazione in Europrogettazione
Venice International University

Contatti dell'autore:

Venice International University
Isola di San Servolo – 30133 Venezia
info@europelago.it



PADOVA UNIVERSITY PRESS

L'INTERVENTO FINANZIARIO DELL'UNIONE EUROPEA NELLA SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO CULTURALE

RIASSUNTO:

Sono diversi i programmi e i fondi europei che si occupano del patrimonio culturale europeo. Nella periodo 2007-2013 sono stati destinati al patrimonio culturale € 3,2 miliardi dal parte del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, più ulteriori € 1,2 miliardi derivati dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Rurale. Circa € 100 milioni sono stati destinati al finanziamento di ricerche concernenti il patrimonio culturale dal 7° Programma Quadro per la Ricerca. Inoltre vi sono alcuni piccoli strumenti diretti specificatamente destinati al patrimonio culturale: le Giornate Europee del Patrimonio, Il Premio Europeo per il Patrimonio Culturale e l'European Heritage Label.

Parole chiave: Fondi europei, Patrimonio Culturale

THE EU'S COMMITMENT TO SAFEGUARDING EUROPE'S CULTURAL HERITAGE

ABSTRACT:

European cultural heritage benefits from a range of EU policies, programmes and funding. In 2007-13, € 3.2 billion was invested in heritage from the European Regional Development Fund; a further € 1.2 billion on rural heritage from the European Agricultural Fund for Rural Development, and around €100 million worth of heritage research was funded from the 7th Framework Programme. There are three EU actions specifically dedicated to cultural heritage: the European Heritage Days, EU Prize for Cultural Heritage and European Heritage Label.

Keywords: EU funding, Cultural Heritage

Il patrimonio culturale, tra fondi diretti e FESR

Esistono due modalità con le quali l'Unione Europea "restituisce" agli Stati Membri le risorse finanziarie che questi le versano per il sostegno delle Politiche comuni.

Una prima modalità è quella *diretta*. Con tale espressione si intende che la Commissione Europea finanzia direttamente i beneficiari europei: enti pubblici, nazionali o locali, imprese, organizzazioni pubbliche e private che candidano le rispettive proposte ("progetti"), realizzate in partenariato con altri soggetti europei, nei bandi che la Commissione emana e gestisce, talvolta in prima persona, talvolta affidandoli ad Autorità di gestione all'uopo delegate, comunque sempre di natura pubblica.

Una seconda modalità, che va detto assorbe la maggior parte della spesa europea, è quella *indiretta*. Anche attraverso tale modalità le risorse raggiungono i beneficiari nazionali, ma a differenza dei fondi diretti la contrattazione è operata, potremmo quasi dire: "intermediata", dagli Stati membri. Cui, nel caso dell'Italia, si aggiungono anche le Regioni, nelle materie di loro competenza. Sono gli Stati membri e le Regioni che articolano una programmazione di interventi a valere su tali risorse - i "Piani Operativi" - e che sulla base di questi procedono poi ad assegnare le risorse ai beneficiari. Beneficiari che, beninteso, possono essere anche essi stessi, almeno in parte, per quegli interventi che essi ritengono opportuno realizzare direttamente, e che non intendono mettere a bando.

Sebbene, col passare degli anni, la quota percentuale di spesa realizzata con la modalità diretta sia in aumento, a scapito dei fondi indiretti, questi rimangono di gran lunga lo strumento più utilizzato, in quanto con tale modalità viene ad essere finanziata una tra le Politiche comuni più onerose per il bilancio dell'Unione, e sicuramente la più strategica: la *Politica di Coesione*, termine che nel linguaggio comunitario sostanzia quella che in termini nazionali definiremmo la politica per lo sviluppo economico, lo strumento che in ultima analisi si occupa della crescita dei 28 Stati dell'Unione.

In uno Stato come l'Italia, tale politica è finanziata in massima parte da quelli che di fatto sono i due principali forzieri del bilancio europeo: il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), che serve principalmente per gli investimenti di tipo materiale, e per quanto ad essi correlato; e dal Fondo Sociale Europeo (FSE), che assicura le risorse per gli investimenti di tipo immateriale, sulle persone e sulle loro competenze e capacità. In relazione ad entrambi questi strumenti lo Stato e le Regioni devono articolare ogni 7 anni una serie di proposte e di misure per utilizzarli nel settennio a venire, in una logica di coesione territoriale e di crescita.

La regola, che vale sia per i fondi diretti che per quelli indiretti, è tuttavia sempre quella del cofinanziamento. Salvo rare eccezioni, i fondi europei non possono mai coprire la totalità del costo di un qualsiasi intervento, ma questo deve realizzarsi con il contributo, talvolta finanche prevalente, del beneficiario, a garanzia che non si tratti di un'operazione speculativa o di scarso interesse, fatta solo in funzione del contributo. Ne discende che, se è vero che i fondi europei sono una grande opportunità, è vero anche che il loro abuso, o errato uso, si risolve in un grave danno per un Paese, perché obbliga a cofinanziare operazioni non strategiche. Che poi è uno dei motivi per cui molti interventi, dapprima troppo superficialmente previsti, poi non vengono realizzati, da cui il noto tema del mancato utilizzo dei fondi europei.

Naturalmente è in sede di programmazione settennale che si compiono le scelte di investimento, ed è quindi quella la sede in cui debbono essere selezionate le priorità. Nel caso del patrimonio culturale, ciò chiama in causa principalmente le Regioni, sia per ragioni di attribuzione, sia per vicinanza col territorio, sia per le prerogative di cui esse godono di farne un veicolo di sviluppo, attivando le iniziative opportune e utili a una loro piena integrazione nell'ambito di politiche paesaggistiche, turistiche, territoriali, urbanistiche di cui le Regioni sono le depositarie pressoché esclusive.

Nella scorsa programmazione sono risultati pari a 3,2 miliardi di euro gli investimenti operati dal FESR a favore del patrimonio culturale europeo. Somma che si stima abbia generato interventi per circa 6-7 miliardi di euro in tutta Europa. Dove sono andati? Chi ne ha beneficiato?

Per rispondere, è necessario ricostruire - in Italia - la mappa dei singoli Piani Operativi Regionali, e si scoprirà che ogni Regione ha riservato uno spazio diverso a questo settore, generalmente esiguo, e non proporzionato alla ricchezza incomparabile del patrimonio culturale italiano, mobiliare e immobiliare.

Per gli anni a venire la situazione non sembra conoscerà mutazioni significative. Il Piano Operativo Regionale della Regione Veneto recentemente approvato per il settennio 2014-2020 cita solo di sfuggita il grande patrimonio culturale veneto (includere le ville venete, che ne sono una delle evidenze più significative), e nessuna misura significativa è prevista in modo specifico per questo settore.

Parzialmente diverso è il discorso parlando dei fondi diretti, se non altro per l'entità complessiva dei finanziamenti, che è di tutt'altro ordine di grandezza. Si possono occupare di patrimonio culturale tanto il programma europeo che finanzia e sostiene la politica comune nel settore della Ricerca (*Horizon 2020*), sia quello che sostiene direttamente le organizzazioni culturali (*Creative Europe*), sia - in parte - i programmi di cooperazione territoriale *Interreg* (o gli stessi *Urbact*, che sono maggiormente concentrati sulle politiche urbane) dove però il focus del progetto dev'essere più collegato alla condivisione di strategie politiche macroregionali, e quindi gli attori in gioco sono giocoforza soprattutto quelli pubblici. A differenza dei fondi dei Piani Operativi e del FESR, i fondi diretti non sono utilizzabili per interventi di tipo strutturale, quanto per progetti a scopo dimostrativo e attinenti le *strategie*. E per questo possono essere realizzati solo attraverso partenariati europei, più o meno estesi, che portino a condividere il valore strategico del progetto, e delle soluzioni cui esso punta, con più partners e più Paesi.

Infine vi sono alcuni strumenti, sempre in materia di fondi diretti, specificatamente destinati al patrimonio culturale, dal chiaro obiettivo simbolico: le Giornate Europee del Patrimonio, Il Premio Europeo per il Patrimonio Culturale e l'European Heritage Label. Non hanno grandi risorse finanziarie a disposizione, ma sono utilizzati soprattutto per sensibilizzare il grande pubblico alla conoscenza, alla riscoperta e alla salvaguardia del Patrimonio.

Conclusioni

I fondi europei rappresentano in diversi settori l'unica forma di sostegno pubblico rimasta. Mentre però i fondi diretti sono orientati secondo un approccio *top-down* che può essere condizionato solo con un'azione congiunta di lobby privata e di azione politica condotta a livello europeo, i piani regionali dovrebbero seguire un approccio inverso, *bottom-up*. Partire cioè dalle esigenze di un dato territorio e riflettere tali esigenze nei programmi e nei bandi. Ancor più è evidente, qui, la responsabilità della politica. Una responsabilità che presuppone capacità di analisi e di agire con scelte conseguenti, di pianificazione, di approntamento dei relativi strumenti, di controllo, di valutazione. Soprattutto, una certa visione dello sviluppo. La scarsità di mezzi finanziari a disposizione del patrimonio culturale, anche in Regioni dove questo costituisce un asset fondamentale per l'economia, non deriva da oscure manovre dell'euroburocrazia, ma da scelte di politica nostrana. Altre sono (evidentemente) le priorità, priorità mantenute anche quando già in passato tutte le azioni intraprese per perseguirle si sono dimostrate fallaci.

Le risorse sono significative. Ma poi sono le menti umane che le trasformano in progetti, prima, e in realizzazioni, poi. È qui, di solito, che si spiegano tutte le differenze.

BIBLIOGRAFIA

Centro di Formazione in Europrogettazione (2012), *Linee Guida di Europrogettazione*, Padova
Ciampi A., (2014), *La protezione del patrimonio culturale: strumenti internazionali e legislazione italiana*, Torino