

i corrispondenti introiti da biglietteria (esclusi i servizi affidati in gestione ai privati) delle Soprintendenze sono passati, nello stesso periodo, da 77,0 milioni di euro a 85,3 milioni di euro; la variazione media annua del numero dei visitatori è risultata pari a 1,1 per cento nel 2000-2003, mostrando un rallentamento rispetto agli anni precedenti. Considerando anche la Sicilia i visitatori raggiungono nel 2003 i 35,4 milioni (erano 34,1 milioni nel 2000), e il tasso medio annuo di crescita risulta leggermente superiore (1,3 per cento).

Tavola II.4 - VISITATORI E INTROITI LORDI DA BIGLIETTERIA DELLE SOVRINTENDENZE NEGLI ISTITUTI STATALI E DELLA REGIONE SICILIA

	Anni	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	tasso medio annuo 1996-2000	tasso medio annuo 2000-2003
Ripartizione territoriale											
		Visitatori (Numero in milioni)								valori percentuali	
Centro-Nord		17,7	19,0	20,3	20,0	22,5	22,1	23,5	23,4	6,2	1,3
Mezzogiorno senza Sicilia		7,3	7,1	7,5	7,3	7,7	7,4	7,5	7,8	1,3	0,4
Mezzogiorno con Sicilia		-	-	-	-	11,6	11,4	12,0	12,0		1,1
Italia senza Sicilia		25,0	26,1	27,8	27,3	30,2	29,5	31,0	31,2	4,8	1,1
Italia con Sicilia		-	-	-	-	34,1	33,5	35,5	35,4		1,3
		Introiti lordi delle Soprintendenze da biglietteria (Milioni di Euro)									
Centro-Nord		37,99	41,31	50,60	50,75	56,01	57,89	60,78	60,98	10,2	2,9
Mezzogiorno senza Sicilia		14,73	14,93	15,37	15,26	21,01	23,09	25,07	24,31	9,3	5,0
Mezzogiorno con Sicilia		-	-	-	-	30,06	32,85	36,10	34,51		4,7
Italia senza Sicilia		52,72	56,24	65,97	66,01	77,02	80,98	85,85	85,29	9,9	3,5
Italia con Sicilia		-	-	-	-	86,07	90,74	96,88	95,49		3,5

Fonte: elaborazioni su dati MIBAC-SISTAN e su dati Regione Sicilia.

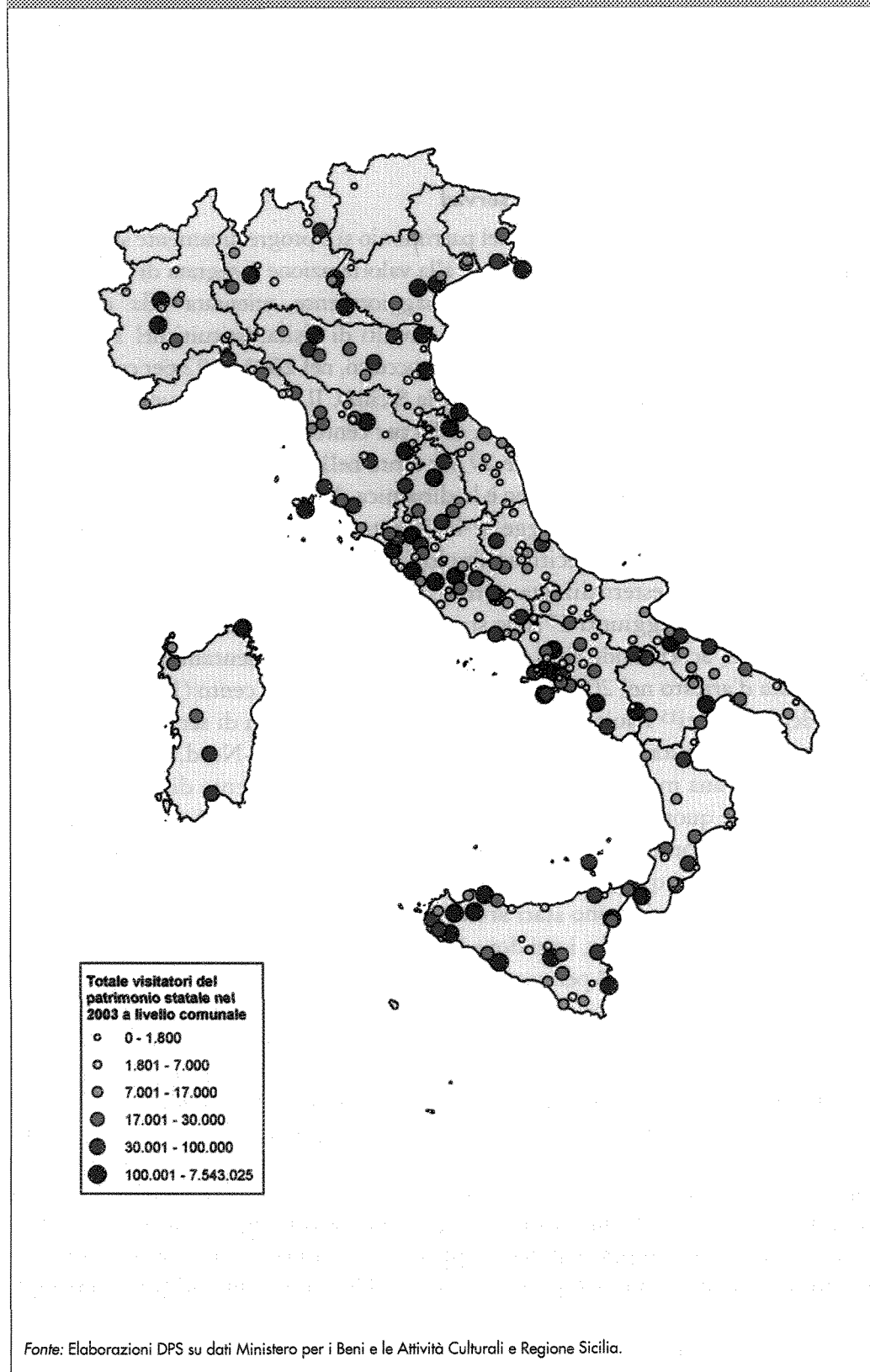
... e domanda in
crescita nel periodo
2000-2003

Restringendo il campo di osservazione alle quattro regioni che da sole richiama il 70 per cento dei visitatori totali, le dinamiche della domanda mostrano una differenziazione fra Sud e Centro-Nord: i visitatori del patrimonio statale in Campania, nel periodo 2000-2003 sono cresciuti più della media nazionale (2,6 per cento), nel patrimonio regionale in Sicilia il tasso medio annuo è modesto ma positivo mentre sia in Toscana che nel Lazio, nel 2003, per il terzo anno consecutivo a partire dal 2001, si è verificato un calo nei visitatori, con una flessione media annua nello stesso periodo rispettivamente pari a 4,1 per cento e a 1,6 per cento. Più eterogenee le dinamiche nelle altre Regioni, dove tuttavia non si ravvisa una differenziazione fra regioni del Centro-Nord e regioni del Sud.

In riferimento all'impatto sullo sviluppo locale, le dinamiche della domanda devono essere lette integrando l'informazione con la distribuzione per classi di numerosità dei visitatori dei siti, che esprime una forte polarizzazione (fig. II.8). Il 90 per cento dei siti, compresi i circuiti¹², non arriva agli 80.000 visitatori all'anno e raccoglie complessivamente appena il 20 per cento dei visitatori; sei siti statali, di cui cinque nelle regioni del Centro Nord e uno al Sud (Pompei) supe-

¹² I circuiti di visita, in forte crescita a livello nazionale, prevedono l'ingresso a più siti e monumenti con un unico biglietto di ingresso.

**Figura II.8 - COMUNI CON PATRIMONIO CULTURALE STATALE APERTO AL PUBBLICO
- VISITATORI TOTALI NEL 2003**



rano il milione di visitatori all'anno e, nel 2003, hanno attirato circa il 36 per cento del totale dei visitatori. Nelle fasce intermedie, a livello territoriale è da evidenziare l'esistenza di 20 siti e circuiti fra i 200.000 e i 400.000 visitatori (di cui 7 nel Sud) e di ulteriori 22 compresi nella fascia fra 100.000 e 200.000 visitatori (di cui 11 nel Sud); tali siti svolgono un importante ruolo attrattore, in grado di catalizzare flussi di domanda di cui possono beneficiare anche i cosiddetti siti minori.

Organizzazione della fruizione dei servizi

Nella valorizzazione
integrata di più siti il
Sud è in ritardo

L'organizzazione della fruizione del patrimonio si è progressivamente spostata dal singolo bene (museo o area archeologica) alla valorizzazione integrata di più siti, per effetto di una politica promozionale maggiormente orientata alla domanda. Significativa è al riguardo la dinamica dei circuiti di visita: istituiti nel 1999, sono passati in Italia da 16 a 38 nel 2003 e hanno raccolto, nel 2003, il 22 per cento dei visitatori totali dei siti a pagamento (esclusa la Sicilia). Il Sud mostra un certo ritardo nell'attivazione dei circuiti, con appena il 10 per cento dei visitatori dei siti a pagamento, a fronte di un corrispondente 29 per cento nelle regioni del Centro-Nord¹³.

Un altro elemento significativo è la dinamica dei servizi di assistenza culturale e ospitalità introdotti dalla Legge n. 4/93, nota come "legge Ronchey", sulla cui base la gestione di alcune specifiche tipologie di attività per la valorizzazione del patrimonio¹⁴ è stata esternalizzata tramite l'affidamento a soggetti privati.

Più elevata invece la
dinamica dei servizi
di assistenza
culturale e ospitalità

I primi "servizi aggiuntivi" sono stati attivati di fatto tra la fine del 1997 e l'inizio del 1998, accelerando fino al 2001, per subire un rallentamento nel 2002 e una battuta d'arresto nel 2003, anno in cui quasi il 40 per cento (160 istituti) del totale degli Istituti¹⁵ risulta dotato di almeno una tipologia di servizio.

L'attivazione è stata inizialmente più rapida nel Centro-Nord, soprattutto nel Lazio e in Toscana ma, dopo un iniziale ritardo, si è fortemente diffusa anche nel Sud: al 2003 la quota di siti statali dotati di servizi aggiuntivi è pari a circa il 43 per cento al Sud contro il 36 per cento circa al Centro-Nord. In termini quantitativi, l'attivazione di questa tipologia di servizi tende a riflettere le concentrazioni della domanda (i servizi sono stati attivati prima dove lo stock di domanda è più elevato). In media nazionale, i siti dove è stata attivata almeno una tipologia di servizio raccolgono circa il 68 per cento dei visitatori totali; è importante sottolineare come nel Sud tale percentuale salga a circa l'84 per cento, contro un valore nettamente inferiore, 63 per cento, nel Centro-Nord.

¹³ Dal punto di vista statistico con l'introduzione dei circuiti di visita, il numero dei visitatori del patrimonio statale tende ad essere sottostimato, in quanto si perde l'informazione relativa al numero di visite nel singolo sito il cui ingresso è legato al biglietto di circuito. Nella Regione Sicilia, il sistema statistico tende invece a sopravvalutare complessivamente il numero di visitatori, in quanto per ciascun biglietto di circuito si "conta" una visita in ciascuno dei siti integrati.

¹⁴ Si tratta di servizi editoriali e punti vendita, assistenza e intrattenimento, caffetteria, ristorazione, organizzazione di mostre, anche integrati con servizi di pulizia, vigilanza e biglietteria. Si veda anche il D.lgs. n. 42 del 22/01/2004 recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137" entrato in vigore il 1 maggio 2004, dove all'articolo 117 "Servizi aggiuntivi" viene confermata ed estesa la tipologia di servizi che è possibile attivare sia direttamente che indirettamente (concessione a terzi, come previsto dalla legge Ronchey).

¹⁵ Esclusa la Sicilia.

In sintesi, dai dati disponibili al 2003 dal lato dell'offerta emergono i seguenti fenomeni:

- dopo un quadriennio (1998-2001) di forte espansione, l'attivazione dei servizi aggiuntivi ha subito un marcato rallentamento, dovuto in parte alla maturazione del mercato e in parte al rallentamento della crescita della domanda e alle caratteristiche contrattuali derivanti dalla regolazione normativa. In Umbria, Emilia Romagna, Piemonte e Campania il numero dei siti dotati di servizi aggiuntivi nel 2003 ha subito, per la prima volta, una flessione rispetto all'anno precedente;
- l'attivazione di almeno una tipologia di servizio aggiuntivo è stata sperimentata anche nei siti con una soglia di domanda contenuta nell'ordine di grandezza di 20.000 visitatori, senza significative differenze fra Sud e Centro-Nord;
- in Campania e in Toscana l'attivazione dei servizi aggiuntivi sembra aver raggiunto le massime potenzialità connesse con gli attuali volumi di domanda (i siti statali dotati di servizi aggiuntivi rappresentano in entrambe le regioni circa il 50 per cento del totale, i corrispondenti visitatori oltre il 90 per cento), mentre nel Lazio vi sarebbe un ulteriore margine di espansione;
- nelle altre regioni, se si considera l'attivazione dei servizi aggiuntivi come effetto di una politica di valorizzazione economica del patrimonio culturale, particolarmente attive risultano nel Sud la Puglia e nel Centro-Nord le Marche.

Dal lato della domanda e della propensione al consumo dei visitatori, emergono significative differenze a livello territoriale (tav. II.5):

- la propensione alla spesa dei visitatori, espressa sia dal numero di visitatori per scontrino emesso, sia dalla spesa media per visitatore, è sistematicamente inferiore nelle regioni del Sud; ciò viene efficacemente evidenziato dal confronto fra Campania e Toscana: gli incassi lordi da servizi aggiuntivi in Campania rappresentano il 12 per cento del totale nazionale, mentre i corrispondenti visitatori il 27 per cento; tale rapporto si inverte in Toscana, dove a fronte del 23 per cento dei visitatori, gli incassi arrivano al 38 per cento del totale nazionale;
- nel Sud, in media, un visitatore ogni 5,8 acquista almeno un servizio, spendendo 0,76 euro; nel Centro-Nord la propensione all'acquisto sale a

La propensione alla spesa media del visitatore è inferiore nel Sud

Tavola II.5 - SERVIZI AGGIUNTIVI: INCASSI LORDI, INCASSO MEDIO PER VISITATORE E VISITATORI PER SCONTRINO EMESSO

Ripartizione territoriale	Anni	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Incassi lordi totali (Milioni di Euro)							
Centro-Nord		13,47	18,63	22,95	25,27	25,00	28,44
Mezzogiorno		0,58	0,89	2,54	4,12	4,83	4,66
Italia		14,04	19,51	25,49	29,39	29,83	33,10
Incasso medio per visitatore (Euro)							
Centro-Nord		1,24	1,45	1,66	1,67	1,71	1,91
Mezzogiorno		0,24	0,25	1,18	0,68	0,81	0,76
Italia		1,06	1,19	1,59	1,38	1,44	1,56
Visitatori per scontrino emesso (Numero)							
Centro-Nord		4,1	2,9	2,5	2,5	2,4	2,4
Mezzogiorno		38,5	47,8	4,4	6,6	5,3	5,8
Italia		4,9	3,6	2,7	3,0	2,9	3,0

Nota: Nel Mezzogiorno non è inclusa la Sicilia.

Fonte: elaborazioni su dati MIBAC-SISTAN.

un visitatore ogni 2,4, con una spesa media pari a 1,91 euro (2,5 volte la spesa media nel Sud);

- nella composizione della domanda, emergono differenze che riflettono la diversa composizione dell'offerta di servizi e il differente comportamento dei consumatori. Libreria e caffetteria sembrano i servizi dove generalmente si concentra la domanda, raccogliendo rispettivamente il 58 per cento e il 14 per cento degli incassi lordi nazionali; al Sud rivestono un peso relativo maggiore le visite guidate, mentre al Centro Nord i servizi di prenotazione e di ristorante/self service.

Orientamenti per la politica economica

Il confine fra sito culturale e territorio circostante è sempre meno netto, sia per il significato stesso del sito, che non può essere correttamente percepito in maniera avulsa dal proprio territorio, sia per le implicazioni gestionali e le condizioni di economicità e impatto sullo sviluppo locale.

Tuttavia, al fine di pervenire a indicazioni di politica economica più mirate, è necessario un affinamento degli strumenti analitici e metodologici, distinguendo due grandi ambiti di intervento:

- la gestione e valorizzazione del singolo sito;
- la gestione e valorizzazione del patrimonio culturale a livello territoriale.

Per quanto riguarda il primo ambito si osserva che la dinamica complessiva della domanda di visite, crescente nel lungo periodo, segna un rallentamento di natura congiunturale, che non sembra invertire la tendenza positiva che ha caratterizzato gli ultimi anni. L'attivazione dei circuiti di visita ha generato una quota di domanda aggiuntiva che tende ad essere superiore alla somma dei segmenti di domanda precedentemente rivolti ai singoli siti ora inseriti nel circuito. Le dinamiche relative ai servizi aggiuntivi, la cui diffusione è uno degli obiettivi delle politiche strutturali¹⁶, non si prestano ad un'interpretazione univoca dal punto di vista delle finalità pubbliche perseguite. In particolare, non emerge dai dati una significativa correlazione fra attivazione dei servizi aggiuntivi e aumento dei visitatori, mentre emergono criticità in riferimento alla sostenibilità finanziaria, alla definizione delle tipologie di servizio esternalizzabili e al riparto dei rischi di domanda fra la Pubblica Amministrazione e i concessionari privati. Sulla base dell'esperienza dei primi sei anni di effettiva attivazione dei servizi aggiuntivi, viene auspicata da più parti¹⁷ una revisione degli strumenti normativi e amministrativi, al fine di coniugare il sistema delle convenienze degli operatori privati con gli obiettivi pubblici perseguiti tramite l'esternalizzazione dei servizi.

Per quanto riguarda invece il secondo ambito di intervento, si osserva che una lettura unitaria del territorio, a prescindere dalla titolarità istituzionale della proprietà e della gestione, richiede un grado di cooperazione inter-istituzionale significativamente maggiore di quello attuale, per censire e organizzare l'offerta locale; per realizzare economie di scala riducendo i costi di gestione; per attuare politiche di comunicazio-

¹⁶ Nell'ipotesi che contribuiscano alla copertura di una parte dei costi delle Soprintendenze; migliorino la qualità della fruizione culturale e aumentino l'attrattività dei siti aperti al pubblico.

¹⁷ Per un primo bilancio, relativo all'anno 2000, sull'esperienza dei servizi aggiuntivi si veda Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Solima L., Bollo A., *I musei e le imprese*, Electa Napoli, 2002. Per un punto di vista delle imprese si veda Cappelli R., *Politiche e poetiche per l'arte*, Electa per le Belle Arti, Milano 2002.

ne territoriale efficaci. L'integrazione delle modalità di fruizione dei diversi siti su un territorio è determinante nell'innalzare i livelli complessivi dei flussi di visitatori. Ciò vale sia nei confronti dei segmenti di utenza generati dalla popolazione residente, sia, soprattutto, nei confronti dei segmenti di turismo culturale. La domanda proveniente dai residenti rappresenta una componente essenziale al raggiungimento della massa critica necessaria per consentire la sostenibilità finanziaria delle attività pubbliche, no-profit e imprenditoriali legate alla fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale. Sul piano della qualità della vita e della coesione sociale, un livello sufficientemente elevato di fruizione da parte dei residenti è la condizione necessaria per comunicare il valore culturale del sito e trasmettere il senso di continuità, elemento essenziale per l'identità culturale di una comunità e il senso di appartenenza ad un territorio. La percezione dell'utilità sociale di un bene consente inoltre l'accettazione dei vincoli d'uso e favorisce il contributo alle attività di conservazione.

L'integrazione delle modalità di fruizione dei siti su un territorio è necessaria

Per quanto riguarda la domanda proveniente dai turisti, l'analisi in serie storica evidenzia una correlazione positiva fra visitatori del patrimonio culturale statale e presenze turistiche, ma non spiega interamente la complessità del nesso causale fra fruizione delle risorse culturali e attrattività turistica del territorio. In particolare, il posizionamento di un territorio sul mercato turistico è favorevolmente condizionato dalla presenza di patrimonio culturale fruibile, quale opportunità di diversificazione delle componenti di offerta; tuttavia, il concetto di fruizione deve essere esteso alle componenti paesaggistiche, alla cultura immateriale e al territorio stesso nella sua compresenza di risorse naturali e culturali, tramite l'organizzazione della filiera turistica.

È principalmente in questa direzione, al fine di favorire una migliore integrazione e accessibilità delle diverse risorse presenti sul territorio e lo sviluppo dell'imprenditorialità indotta da tale presenza, che si muovono gli interventi in corso di realizzazione nell'ambito delle politiche finanziate dalle risorse per le aree sottoutilizzate e dalle risorse comunitarie, prevalentemente tramite gli Accordi di Programma Quadro e i Progetti Integrati in attuazione dei Programmi Operativi Regionali.

II.2 Servizi infrastrutturali per ambiti di riferimento

II.2.1 Stock di capitale e servizi di trasporto: le grandi reti

L'importanza del programma di opere strategiche

Il valore complessivo degli interventi strategici che accompagnano il recupero di competitività del sistema dei trasporti italiano mettendo a disposizione nuovi ampi margini di capacità¹⁸ – o in molti casi chiudendo le falle di un sistema di trasporto da anni in difficoltà – ammonta a 125 miliardi di euro, circa un terzo per opere localizzate nel Mezzogiorno.

¹⁸ Mettere a disposizione nuova capacità, si intende, là dove si è oramai giunti alla saturazione (di strade, ferrovie, nodi di smistamento come gli aeroporti) con conseguenze in termini di disservizio e con ciò di costo per le imprese e per i cittadini. Naturalmente solo l'aggiunta di nuove infrastrutture fra le misure possibili per aumentare la capacità di servizio dei trasporti (ossia per migliorare tempestivamente le performance anche in fase di crescita della domanda) e certamente il potenziamento delle reti da solo non basta. Non è poi necessario che i trasporti "corrano dietro" alle esigenze dell'economia, talvolta possono invece essi stessi offrire opportunità di trasformazione all'economia.

Il programma di opere strategiche è per un terzo al Sud

Dal gennaio del 2002 a oggi il CIPE ha deliberato su progetti per un costo complessivo di 57 miliardi di euro, il 45 per cento del valore stimato per il più rilevante sforzo di recupero del gap accumulato negli ultimi decenni. Le risorse a vario titolo disponibili ammontano complessivamente a oltre venti miliardi di euro e nel 2005 si arriverà a quota 25 miliardi di euro. Serviranno ancora 20 miliardi di euro per i progetti già approvati e per le 162 opere presenti negli elenchi della legge obiettivo 82 miliardi di euro. Dopo lo sblocco delle procedure e l'accelerazione degli appalti è necessario, attraverso uno stringente monitoraggio, verificare e promuovere l'accelerazione dei progetti (cfr. Cap. IV Riquadro Q).

Il Mezzogiorno, molti ritardi da colmare: è priorità nazionale

Se teniamo conto che i valichi e il corridoio 5¹⁹ sono indubbie priorità di tutto il Paese, anche se certamente manifesteranno più intensamente i propri effetti al Nord, e che lì vanno certamente concentrati molti degli sforzi di accelerazione, resta un punto fermo della politica di sviluppo infrastrutturale del Mezzogiorno: che il 30 per cento delle risorse dello Stato per investimenti infrastrutturali sia destinata a quest'area quale base per evitare ulteriori perdite di competitività rispetto al Nord.

Nella qualità delle ferrovie la situazione più critica per il Sud

Ma è soprattutto nella qualità delle proprie ferrovie che il Sud evidenzia la situazione più critica e un deficit di linee stimabile sulla base del gap fisico in 1200 km a doppio binario, che diventeranno 2000 km quando il resto del Paese avrà completato la sua sottorete alta velocità. Qui per il Mezzogiorno diviene cruciale vedersi riconoscere l'importanza della linea veloce fino a Palermo, che godrebbe di un bacino di utenza potenziale diretto di oltre sei milioni di abitanti (la Sicilia e l'area dello Stretto), dunque molto maggiore di quello fin qui attribuito ad altre linee veloci non meno importanti. È indispensabile che la quota del 30 per cento per il Mezzogiorno rappresenti esattamente sia il volume teorico di finanziamenti che spetta al Mezzogiorno, sia l'effettivo esborso a pagamento di lavori eseguiti; è prioritario pertanto un monitoraggio speciale per il Mezzogiorno che – sulla base del monitoraggio avviato dal CNEL per il MIT, o dell'osservatorio dell'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici – tenga costantemente aggiornata la situazione delle opere che vengono portate a termine e incominciano a migliorare l'esercizio del trasporto nel Mezzogiorno, delle opere avviate, dei progetti che dovranno portare in tempi certi a nuovi cantieri, nuove opere, nuova capacità di trasporto del Mezzogiorno, che significa migliori condizioni per competere sui mercati interni ed esteri.

Cosa sta cambiando nel Mezzogiorno

Il ritardo del Mezzogiorno lo si recupera dunque solo con un programma di accelerazione che spinga l'infrastrutturazione più velocemente che al Nord.

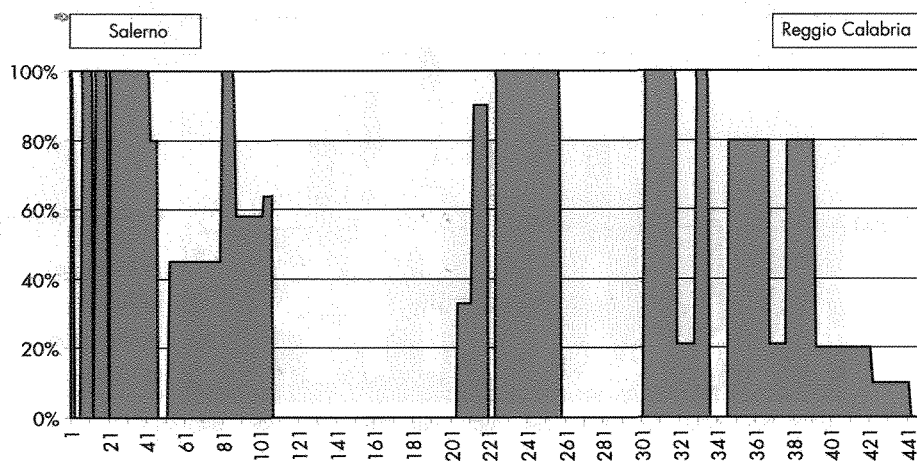
Programmi, scelte di intervento e progetti più maturi

È un obiettivo perseguibile, oggi, in quanto molto è cambiato nel Mezzogiorno dal 1998 nei modi di predisporre e attuare i programmi di intervento strategici sulle grandi reti, e i cambiamenti più significativi hanno a che vedere con i seguenti fatti:

¹⁹ Il riferimento è dunque innanzitutto ai collegamenti verso nord con la Germania (Bologna-Verona-Monaco) e lungo l'asse padano con la Francia (Torino-Lione) e i Paesi dell'Est.

- la maturità dei programmi e delle scelte di base, a partire dai Piani regionali dei trasporti elaborati successivamente al Piano generale dei trasporti, sulla base di un quadro di raccordo che ha interessato strumenti generali (il PSM, il QCS) e specifici dei trasporti (gli APQ trasporti, le misure V e VI dei PO regionali). Questi strumenti hanno permesso di giungere a scelte di interventi strategici nazionali concordati anche con le regioni;
- l'assunzione di un'ottica di corridoio per le grandi opere, come assai correttamente impostato dal programma delle opere strategiche, ottica che agevola il coordinamento e la selezione delle priorità e della sequenza delle realizzazioni;

Figure II.9 - LAVORI CHE SI CONCLUDERANNO ENTRO IL 2005 - AUTOSTRADA A3 SA-RC
(valori percentuali di completamento lungo la tratta)



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Anas e UVER

- i progressi visibili delle realizzazioni strategiche, a partire dall'autostrada che connette Napoli con Palermo (in concessione fino a Salerno, gestita dall'Anas fino a Reggio, di nuovo in concessione oltre lo Stretto), e con l'assunzione del collegamento ferroviario veloce fino a Palermo nel Piano delle priorità degli interventi di trasformazione della rete ferroviaria.

Oggi il problema fondamentale per accelerare il salto di qualità della rete dei trasporti del Mezzogiorno è dunque nella rincorsa fra progetti e fonti di finanziamento, e diventa cruciale individuare le forme più opportune di coinvolgimento del capitale privato nelle molte realizzazioni che restano da fare o completare, anche per via del ritardo con il quale alcune regioni si apprestano a gestire davvero direttamente la rete delle strade ex statali, ora regionali. Appare necessario dunque esplorare non solo la strada del *Project Financing* (che vede il privato a rappresentare assieme l'interesse industriale e pubblico) ma anche quella delle concessioni e del partenariato con il coinvolgimento degli enti locali nella costruzione e nella gestione.

L'infrastrutturazione
deve essere più
veloce

Grandi reti e servizi a produzione variabile

Se si osserva il traffico passeggeri aereo o il traffico merci su strada, si ha subito il senso di tre caratteristiche evolutive della domanda di trasporto che incidono fortemente sui servizi e sulle infrastrutture necessarie: l'intensità del traffico loca-