

Il “distretto culturale” nel contesto dello scenario generale della spesa culturale e l’assetto normativo in Italia

di Rita Borioni

1. Lo scenario generale della spesa culturale

La questione della misurazione della spesa culturale in Italia è ancora ben lontana dall’essere risolta e permane in un ambito di approssimazione e incertezza. Questo accade per molte ragioni. In Italia, la spesa culturale è fortemente frammentata tra ben 4 diversi “livelli di governo” del territorio. A questi, vanno aggiunti una serie di istituzioni pubbliche, semipubbliche e private che partecipano con diversi ritmi e modalità al sostegno finanziario alla cultura.

A questa complessità di partenza, ne seguono altre. Innanzi tutto, le istituzioni pubbliche italiane mostrano un certo disagio a sottoporsi a misurazioni e valutazioni della loro spesa. Inoltre ciascun livello di governo, ed ancor più ciascuna istituzione, adotta tassonomie del tutto tipiche e peculiari. Il concetto stesso di “cultura”, e quindi anche di “spesa per la cultura”, non sono dati generalmente condivisi, tanto meno dal punto di vista della classificazione della spesa. E questo accade sia per la comparabilità sul piano internazionale che per quello nazionale ³¹⁷. A quanto appena esposto va aggiunto che risulta difficile, in molti casi, ottenere dati attendibili e omogenei. Caso esemplare è quello dell’Istat, che nelle sue indagini relative alla finanza pubblica, usa diversi sistemi di classificazione per materie (e quindi diversi criteri di aggregazione dei dati) a seconda del livello di governo esaminato ³¹⁸. Inoltre le serie storiche sono disomogenee e difformi, anche a causa dei ritardi nella fornitura di dati disaggregati da parte delle singole amministrazioni.

Come è noto, lo sforzo di disaggregazione e riaggregazione dei numeri provenienti dagli enti di governo è affrontato ogni decennio dagli autori del “Rapporto sull’Economia della Cultura in Italia” ³¹⁹, che fornisce, con tutta probabilità, i dati più attendibili e omogenei sotto tutti i punti di vista. Ma la cadenza decennale non consente una valutazione efficace e tempestiva delle scelte pubbliche di investimento, in grado anche di guidare i processi decisionali delle Pubbliche Amministrazioni. In questo difficile contesto, viene in soccorso il recente “Rapporto Annuale” Federculture 2009 ³²⁰, che dedica tutta la seconda parte proprio alle politiche di intervento nel settore culturale. Anche in questo caso, tuttavia, si deve rilevare la difficoltà di rinvenire dati uniformi, dal punto di vista qualitativo ed in particolare in relazione alla continuità delle serie storiche e dell’uniformità delle categorizzazioni. In relazione alla spesa del Mibac abbiamo quindi ritenuto opportuno far riferimento ai dati delle previsioni assestate estrapolate dalle tabelle delle leggi di bilancio annuali che garantiscono attendibilità e continuità nel tempo.

³¹⁷ È noto che quando si confronta la percentuale di Pil dedicato alla cultura in Italia con quello riservato alla stessa materia in diversi Paesi europei, l’Italia ne esce “perdente”. Va tuttavia sottolineato che, se per l’Italia si fa riferimento alla sola spesa del Ministero per i Beni e le Attività culturali, in Paesi come la Francia o la Germania si considera l’intera messe della “spesa pubblica per la cultura”, comprensiva, quindi, degli stanziamenti per l’educazione artistica, stampa e radiotelevisione, promozione della cultura all’estero, ecc. nonché della spesa dei livelli di governo periferici.

³¹⁸ A questo proposito, si noti che, in relazione alle materie di nostro interesse, per lo Stato e le regioni l’Istat si avvale della cosiddetta classificazione “Cofog”, che assembla la “cultura” propriamente detta con le attività “ricreative” e “religiose”. Al contrario, nel caso di Regioni e Province, la materia culturale è definita secondo i parametri Eurostat. A questo proposito, si veda: C. Bodo, “Verso una comparazione internazionale della spesa pubblica per la cultura”, in “Economia della Cultura”, Anno XIII, n. 4, 2003.

³¹⁹ Carla Bodo, Celestino Spada (a cura), “Rapporto sull’economia della cultura in Italia 1990 – 2000”, Il Mulino, Bologna, 2004.

³²⁰ Roberto Grossi (a cura di), “Crisi economica e competitività. La cultura al centro o ai margini dello sviluppo”, Allemandi, Milano, 2009.

Bilancio Mibac. Previsioni assestate ("Competenza" e "Cassa") 2001 - 2009 (milioni di euro)									
Voce	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Competenza	2.386,0	2.226,2	2.147,3	2.257,6	2.203,6	1.898,3	2.001,9	2.029,7	1.730,7
<i>Parte corrente</i>	1.623,5	1.563,2	1.530,5	1.571,3	1.524,3	1.372,3	1.519,5	1.558,7	1.393,3
<i>Conto capitale</i>	749,6	649,6	602,6	671,4	663,6	509,5	465,0	452,6	329,2
Cassa	2.481,7	2.535,3	2.383,1	3.419,3	2.514,0	2.157,4	2.448,9	2.491,6	2.222,6
<i>Parte corrente</i>	1.700,0	1.724,8	1.580,7	2.209,5	1.553,4	1.411,0	1.591,4	1.581,5	1.542,5
<i>Conto capitale</i>	781,7	810,5	802,4	1209,8	994,9	729,9	840,2	891,8	668,3

Fonte: Legge Finanziaria.

Spesa pubblica per la cultura: un andamento decrementale

La serie storica 2001-2009 del bilancio del Mibac fa rilevare un andamento discontinuo, ma che comunque, con la sola eccezione di due annualità (il 2004 e il 2007), mostra un andamento decisamente decrementale. Di fatto, partendo dai 2.386 milioni di euro del bilancio di competenza del 2001, si giunge ai 1.730 milioni del 2009 ³²¹, che rappresentano una variazione negativa del 27,5 per cento, che in termini assoluti si traduce in una diminuzione di oltre 655 milioni di euro. Tutto questo a prezzi correnti. Il trend, peraltro, è solo parzialmente armonico con le previsioni di spesa dell'intera messe dei ministeri. Infatti, se la contrazione delle previsioni di spesa (come definite dalla Ragioneria Generale dello Stato) nel periodo tra il 2003 e il 2008, è un fenomeno comune a tutti i ministeri, non vi è dubbio che il Mibac ne abbia sofferto più della media. Questo dato si traduce nella progressiva diminuzione dell'incidenza del bilancio del Mibac sul totale di tutti i ministeri.

Altro elemento notevole è quello relativo alla caduta netta del bilancio complessivo in conto capitale del Mibac che fa registrare un decremento medio annuo superiore al 9 % laddove la spesa corrente si ferma ad un tasso negativo di variazione (sempre a prezzi correnti) dell' 1,7 %: questa categoria di spesa, in effetti, gode dell'effetto di trascinamento prodotto dall'aumento degli stipendi del settore pubblico ³²².

³²¹ Se poi facciamo riferimento al bilancio di previsione 2010, il dato tende a decrescere ulteriormente fino a 1.710,4 milioni di euro.

³²² Vedi Alessandro Leon, "Note al documento della commissione paritetica per l'economia della cultura", in "Economia della Cultura", Anno XVII, n. 1, 2007.

Ministero Beni e Attività Culturali. Analisi bilancio "missione", % e V.a. (anno 2008)			
Missione	Quota %	Valore assoluto (milioni di euro)	
		Competenza	Cassa
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	80,78	1.645.924	1.892.516
Fondi da ripartire	10,07	205.236	205.236
Servizi generali	4,18	85.224	102.661
Ricerca e innovazione	3,68	74.932	90.981
Debito pubblico	1,28	26.129	26.129
Totale Mibac	100	2.037.445	2.317.523

Fonte: Ragioneria dello Stato

Secondo i dati sulle previsioni di spesa elaborati dalla Ragioneria Generale dello Stato, nel 2008 la missione Tutela e valorizzazione dei beni e della attività culturali è quella che assorbe la stragrande maggioranza delle risorse con l'80,8 %.

Più in particolare, è possibile esaminare quali siano le ripartizioni di bilancio per singolo programma all'interno della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e le attività culturali".

Mibac. Bbilancio per "Programma Tutela e Valorizzazione", % e V.a. - anno 2008			
Missione: tutela e valorizzazione beni e attività culturali	Quota %	Valore assoluto	
		Competenza	Cassa
Tutela e valorizzazione dei beni arch., archit. st. art., ecc	39,04	642.648	742.349
Sostegno, valorizza e tutela settore spettacolo	38,65	636.141	704.281
Tutela e valorizzazione beni archivistici, librari, ecc.	17,00	279.829	318.879
Sostegno e vigilanza attività culturali	4,85	79.853	119.553
Vigilanza, repressione in materia di patrimonio culturale	0,45	7.454	7.454

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato

Le azioni sui beni e le attività culturali occupano il 56,5 % dei finanziamenti destinati alla missione, mentre le attività culturali ³²³ si fermano al 43,5 %, confermando una tendenza di concentrazione dei finanziamenti sul patrimonio culturale.

Rispetto ai trasferimenti dal Mibac alle Regioni, che per il 2009 sono ammontati a 76,3 milioni di euro, va rilevata la concentrazione di importi e interventi sul Lazio (che conquista il 23,7 % degli importi distribuiti sul 17,0 % degli interventi). La Toscana quasi uguaglia il Lazio per il numero degli interventi con il 15,3 %, a fronte, però dell'8,9 % dell'importo complessivo. La Campania, invece, ottiene l'8,0 % degli importi da distribuire sul 4,8 % degli interventi ³²⁴.

Una piccola digressione: il Fus

Un discorso particolare merita il "Fondo Unico per lo Spettacolo", noto con l'acronimo Fus anche al di fuori del perimetro degli addetti ai lavori. Dalla sua istituzione, agli ultimi stanziamenti avvenuti in sede di legge Finanziaria 2010, si è verificata una perdita di potere d'acquisto pari ad oltre il 40 %, che corrispondono, in valori assoluti e costanti, ad una perdita di oltre 150 milioni di euro. Si è passati, cioè dai 357,5 milioni di euro del 1985 agli attuali 378 milioni di euro, che, tuttavia, a valori costanti corrispondono a 179,9 milioni di euro del 1985 ³²⁵. A questo fenomeno, corrisponde la caduta dell'incidenza sul Pil, passata dallo 0,085 % del 1985 (addirittura lo 0,089 del 1986) agli attuali

³²³ Va specificato che la voce "attività culturali" comprende le attività di spettacolo, ma che non si esaurisce in esse.

³²⁴ La relazione tra numero di interventi ed importi assegnati si traduce, per il Lazio, in un "trasferimento medio per intervento" pari a 101.658,1 euro, per la Campania pari a 113.174,2 euro e per la Toscana pari a 39.563,6 euro. Va rilevato anche il dato delle Marche, che ferma il costo medio trasferito per intervento a 28.635,59 euro.

³²⁵ Tutti gli importi sono stati convertiti in euro per semplificare l'esposizione.

0,029/0,030 %. La tendenza discendente che si è innescata alla fine degli anni Ottanta, proseguendo con pochissime, lievissime e brevissime inversioni di tendenza nei 15 anni successivi, ha assunto proprio nell'ultimo decennio un andamento sempre più deciso: dal 2000 ad oggi si sono perduti, ad euro correnti, 100 milioni di euro.

Le altre forme di finanziamento: gli enti locali

Tuttavia, quelli statali non esauriscono l'intera messe dei finanziamenti pubblici "ordinari" o strutturali per il settore culturale.

L'attività di finanziamento degli altri livelli di governo è da sempre stata importante e si è rafforzata anche a seguito del nuovo ruolo assunto in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione. Più precisamente, come è stato indicato da Carla Bodo, ci troviamo di fronte ad un deciso decentramento nella "responsabilità di erogazione delle risorse"³²⁶.

Quello che sembra essere più interessante è il superamento della spesa del Mibac da parte di quella dei comuni. Tale fenomeno si compone di due distinti elementi: da un lato l'arretramento della spesa a livello statale e dall'altro la crescita, o almeno una riduzione più contenuta della spesa di regioni ed enti locali. Se facciamo riferimento ai decenni precedenti, monitorizzabili grazie al già citato Rapporto per l'economia della cultura in Italia, il concetto si chiarisce.

Italia. La spesa culturale dei "4 livelli" di governo: valore assoluto e quota % (1990-2007)										
Anno	Stato		Regioni		Province		Comuni		Totale	
	Milioni €	%	Milioni €	%	Milioni €	%	Milioni €	%	Milioni €	%
1990	2.490,9	54,0	759,2	16,45	95,0	2,1	1.271,0	27,5	4.616,1	100
1995	2.006,4	48,2	776,8	18,66	86,8	2,1	1.291,7	31,0	4.161,6	100
2000	3.242,3	50,9	984,4	15,46	102,3	1,6	2.039,5	32,0	6.368,4	100
2007	1.987,0	33,6	1.166,0	19,70	279,0	4,7	2.477,0	41,9	5.909,0	100

Fonte: dati 1990/2000, "Rapporto Economia della Cultura"; 2007, "Rapporto Federculture".

Va sottolineato che il dato esposto in tabella relativo al 2007, non è omogeneo con quelli degli anni precedenti per i quali sotto la dizione "Stato" viene inclusa la spesa statale complessiva per il settore culturale, laddove nel 2007 il dato include unicamente la spesa sostenuta dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali. La tendenza, tuttavia è piuttosto evidente. Decresce la spesa statale e cresce, seppure man mano sempre meno risolutamente, quella di regioni, province e comuni.

Ugualmente indicativo è il dato relativo alla spesa in relazione al bilancio totale degli enti pubblici. Via via che cresce la dimensione dell'ente coinvolto, diminuisce l'incidenza percentuale sul bilancio degli enti stessi. La diminuzione in valori assoluti che si apprezza tra 2006 e 2007 dipende, poi, da fattori che poco hanno a che vedere con la domanda di cultura da parte del pubblico e degli utenti, quanto piuttosto con la diminuzione delle disponibilità economico finanziarie degli enti.

La spesa culturale per Regioni e Comuni

In questo senso, va letta la contrazione delle spese totali delle Regioni per questo comparto, che, proprio nel periodo compreso tra il 2006 e il 2007, passa da 1.624 a 1.166 milioni di euro che è pari ad un decremento percentuale del 39,3 %. Va rilevato come la riduzione sia molto più marcata nelle

³²⁶ Carla Bodo, "Chi ha paura di monitorare la spesa pubblica per la cultura?", in "Economia della cultura", 1/2007.

regioni meridionali e questo soprattutto a causa della forte diminuzione delle risorse stanziare dalla Regione Sicilia ³²⁷.

Regioni. Spesa delle Regioni per il settore "cultura" 2006/2007 (milioni di euro e variazione %)			
Regione	2006	2007	Var. % 2007 su 2006
Piemonte	90	111	18,9
Valle d'Aosta	30	30	0,0
Lombardia	85	31	- 174,2
Liguria	10	16	37,5
Trentino Alto Adige	113	159	28,9
Veneto	52	49	- 6,1
Friuli V. Giulia	105	107	1,9
Emilia Romagna	37	40	7,5
Toscana	53	65	18,5
Umbria	40	37	- 8,1
Marche	8	7	- 14,3
Lazio	109	82	- 32,9
Abruzzo	16	28	42,9
Molise	2	2	0,0
Campania	161	56	- 187,5
Puglia	40	12	- 233,3
Basilicata	51	44	- 15,9
Calabria	71	66	- 7,6
Sicilia	432	142	- 204,2
Sardegna	119	82	- 45,1
Totale Italia	1.624	1.166	- 39,3

Fonte: Federculture.

Irregolare, anche se con una lievissima tendenza alla crescita, è la spesa delle amministrazioni provinciali. Dato di un centro interesse è quello della forte difformità a seconda della ripartizione geografica: la spesa delle Province del nord-est è circa un terzo rispetto alle Province del Mezzogiorno, mentre le Province del nord-ovest e quelle del centro si attestano poco meno del 50 per cento delle regioni meridionali.

Province. Spesa finale delle Amministrazioni Provinciali per "cultura" e "beni culturali" per ripartizione geografica - 2004-2007 (Milioni di euro)					
Anno	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Mezzogiorno	Totale Italia
2007	67	39	63	110	279
2006	75	38	56	106	275
2005	65	41	64	123	293
2004	69	39	64	106	278

Fonte: Istat.

³²⁷ Va comunque rilevato che la Sicilia, che fa registrare la quantità di risorse più consistente (in entrambi gli anni presi in esame) in ragione del suo statuto costituzionale che gli riserva competenza esclusiva in materia di beni culturali anche per una ampia parte degli aspetti finanziari e amministrativi.

Diverso è l'andamento tendenziale a livello comunale dove si rileva una relativa uniformità dei livelli di spesa (almeno nel 2007) che si traduce, a livello nazionale, in un orientamento alla flessione della spesa comunale per cultura e beni culturali ³²⁸.

Comuni. Spesa finale delle Amministrazioni Comunali per "cultura" e "beni culturali" per ripartizione geografica - 2004-2007 (milioni di euro)					
Anno	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Mezzogiorno	Totale Italia
2007	659	649	586	583	2.477
2006	736	623	552	602	2.512
2005	717	628	602	657	2.605
2004	889	600	633	663	2.785

Fonte: dati Istat

Va anche sottolineato che l'andamento della spesa per cultura e beni culturali fa apprezzare una riduzione superiore, in termini percentuali, rispetto ai bilanci totali dei comuni. Nel primo caso, infatti, il decremento per le spese finali in cultura e beni culturali tra 2004 e 2007 è pari al 12,4 %, mentre la riduzione della spesa totale delle amministrazioni comunali è del 6,7 %.

Questo per quanto concerne la spesa direttamente afferente al settore cultura e beni culturali. Va tuttavia considerato che a queste cifre si potrebbero sommare da un lato gli stanziamenti che annualmente dedicano al settore le fondazioni di origine bancaria, dall'altro i fondi dell'8 per mille, quelli di Arcus spa oltre che, naturalmente quelli provenienti da sponsorizzazioni e liberalità da parte di privati. Si sceglie qui, tuttavia, di trascurarle, in quanto non possono essere annoverate tra i finanziamenti strutturali al settore.

2. L'assetto normativo della cultura in Italia

La riforma del Titolo V della Costituzione

Come è noto, l'attuale ripartizione di competenze legislative tra Stato, Regioni ed Enti Locali, fa capo alla cosiddetta "riforma del Titolo V" della Costituzione, approvata con Legge Costituzionale del 2001, che è andata a modificare l'assetto stabilito dall'Assemblea Costituente nel 1947.

Tra le altre materie, il riordino delle competenze legislative ha coinvolto anche i beni e le attività culturali.

Come è noto, gli anni a partire dal 1997 sono stati caratterizzati da un inedito dinamismo sul fronte della riorganizzazione e riassegnazione delle competenze amministrative prima e anche legislative in seguito, tra Stato, regioni ed enti locali. Una prima riorganizzazione delle sole competenze amministrative era stata attuata attraverso le leggi cosiddette "Bassanini" ed in particolare grazie al decreto legislativo 112 del 1998 ³²⁹. Qui, tra le altre, venivano attribuite, secondo il noto principio di "sussidiarietà", alla competenza amministrativa delle Regioni anche le materie relative alla cultura: i

³²⁸ Il decremento è molto più marcato nelle aree geografiche in cui il dato iniziale era più consistente (il nord ovest e, ben distanziato, il Mezzogiorno). Di fatto, il dato delle 4 aree geografiche relativo al 2007 è assai più uniforme rispetto a quello del 2004. Nel caso del 2004 la differenza tra l'area geografica più "virtuosa" e quella meno "attiva" dal punto di vista della cultura è di 289 milioni di euro; nel 2007, la distanza è di 76 milioni di euro.

³²⁹ Il D. Lvo n. 112 /1998 discendeva dalla delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, che delega il Governo al conferimento di funzioni e compiti a Regioni e Enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa. All'articolo 1, comma 3, viene comunque stabilita la riserva statale in materia di tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico. Alla legge 59/97, segue la legge 127/97, che, tra l'altro prevede la possibilità di trasferimento di gestione di musei statali a regioni, province e comuni.

beni e le attività culturali. Va sottolineato che il riparto avviene non in relazione all'interesse nazionale o regionale attribuito ai beni o alle attività, ma con riferimento al tipo di azione esercitata sugli stessi³³⁰. Tutto ciò comportò la distinzione tra le attività di "tutela", "valorizzazione" e "gestione", che implicò, però, in ragione della "circolarità" definitoria stabilita dal legislatore, sovrapposizioni, confusioni e interferenze reciproche.

Il decreto 112, all'articolo 149, comunque, stabilisce le competenze statali in tema di tutela ed ha escluso, anche in ragione di quanto stabilito dall'articolo 1, comma 3, della legge 59/1997, ogni partecipazione regionale all'esplicazione dell'attività in questione. I successivi articoli 152 e 153 del medesimo decreto legislativo, stabiliscono poi come le attività di valorizzazione e promozione debbano essere esercitate da ciascun ente "nel proprio ambito", vale a dire in relazione ai beni a loro appartenenti o a loro conferiti³³¹.

Alcune Regioni, malgrado il caotico contesto normativo, emanarono leggi di settore o di organico conferimento agli enti locali³³². Rispetto alle attività culturali, il decreto 112/1998 aveva definito le "attività culturali" come quelle "volte a diffondere espressioni della cultura e dell'arte"³³³, ed aveva attribuito alle Regioni, in relazione a questa materia, la sola "promozione." Malgrado la limitatezza dell'ambito delegato (va ricordato, tuttavia, che in ragione del necessario parallelismo tra funzioni amministrative e legislative, l'attribuzione di competenze su una funzione, comportasse anche l'assegnazione dell'altra) molte Regioni provvidero a riordinare la loro normativa di settore.

La redistribuzione delle competenze legislative viene introdotto, come abbiamo accennato, con il nuovo titolo V della Costituzione. In linea generale, vale specificare che il nuovo dettato costituzionale esplicita tutte le materie di competenza esclusiva dello Stato e quelle di competenza concorrente di Stato e regioni, mentre le materie non espressamente citate ricadono nella competenza esclusiva degli enti regionali.

In questo contesto, come in quello relativo alla classificazione delle materie, il legislatore, nel rispetto del principio della continuità degli ordinamenti giuridici e in ossequio ad alcune sentenze della Corte Costituzionale, ha seguito un principio definito storico-normativo: ci si rifà, cioè alla interpretazione della normativa vigente al momento della approvazione della riforma costituzionale, vale a dire le leggi Bassanini.

Viene quindi seguito un criterio di ripartizione basato sulle attività grazie al quale, in continuità con la "ratio" del decreto legislativo 112 del 2008 per le competenze amministrative, allo Stato vengono assegnate competenze legislative esclusive in ordine alla tutela del patrimonio culturale, mentre la valorizzazione e la promozione e organizzazione delle attività culturali sono attribuite alla competenza concorrente di Stato e regioni³³⁴.

Va rilevato che nella definizione di "promozione" e "organizzazione" delle attività culturali, la Corte Costituzionale con le sentenze 255 e 256 del 2004, ha dichiarato che si debba includere necessariamente anche il sostegno allo "spettacolo"³³⁵.

³³⁰ La Costituzione del 1948 aveva scelto il criterio del riparto secondo la collocazione e l'appartenenza del bene (i musei e le biblioteche degli enti locali, sui quali avevano competenza legislativa le Regioni secondo il vecchio articolo 117 Cost.). Le successive norme degli anni Settanta avevano spostato i criteri sul versante dell'interesse regionale/locale o nazionale delle azioni svolte sui beni o sulle attività.

³³¹ La possibilità di conferimento, da parte dello Stato, della disponibilità (e non della titolarità) di alcuni beni era stato previsto all'articolo 17, comma 131, dalla legge 127 del 1997. In relazione a questo orientamento, il successivo decreto legislativo 112 del 1998, all'articolo 150, prevede l'istituzione di una commissione paritetica finalizzata all'individuazione de "i musei o altri beni culturali statali la cui gestione rimane allo Stato e quelli per i quali essa è trasferita, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni, alle province o ai comuni". La previsione dell'articolo 150 è stata successivamente abrogata dall'articolo 184 del decreto legislativo 42 del 2004 recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

³³² Cfr. G. Marchi, "I beni e le attività culturali nelle scelte del legislatore regionale", in "Aedon", n. 3, 2000.

³³³ Decreto legislativo 112 del 1998, articolo 148, comma 1, lettera f).

³³⁴ Come è noto, la "potestà concorrente" consiste nella prerogativa statale di legiferare sui principi fondamentali, e per le Regioni di legiferare per le norme di dettaglio o di sviluppo e comunque in conformità con i limiti stabiliti dalla normativa statale. Va rilevato che il concetto stesso di "principio fondamentale" non è riconducibile ad una specifica regolamentazione.

³³⁵ La decisione della Corte scaturisce dalla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del decreto legge 18 febbraio 2003, n. 24, recante "Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo" (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82, sollevata dalla regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe e dai

Fondamentale è anche la questione della “potestà regolamentare”, che la Costituzione, all’articolo 117, comma 6 stabilisce che “spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”. Resta ferma la prerogativa dello Stato di delegare agli enti regionali la potestà regolamentare nelle materie di propria competenza.

Malgrado l'apparente consequenzialità e funzionalità del dettato costituzionale in relazione alle competenze regolamentari, la Corte Costituzionale è dovuta intervenire per ristabilire i rispettivi ambiti di intervento, anche in relazione a quelle materie “trasversali” di cui al secondo comma dell’articolo 117 Costituzione, rispetto alle quali lo Stato mantiene la competenza legislativa esclusiva e il potere di intervento in ogni ambito materiale³³⁶ – e quindi anche nell’ambito regolamentare – che, quindi, sovrasta gli ambiti definiti dalle “materie-attività” (tra le quali vanno ascritte, come abbiamo accennato, tutela, valorizzazione e promozione e organizzazione delle attività culturali), quando esse si collocano tra le materie concorrenti con potestà regolamentare regionale.

Stante il nuovo dettato costituzionale, si poneva l’esigenza da parte dello Stato di emanare le norme di principio sui beni e le attività culturali affinché gli enti regionali potessero legiferare a loro volta sulle norme di dettaglio.

A questo proposito, va comunque evidenziata una precisazione. La giurisprudenza ha stabilito che, anche laddove lo Stato non assolva al suo diritto/dovere di legiferare sui principi fondamentali, le Regioni possono comunque legiferare per la parte a loro attribuita, facendo capo alla normativa vigente, anche se precedente alla riforma costituzionale. Dunque, anche in carenza di individuazione dei principi generali, le Regioni possono dedurre detti principi dalla normativa statale esistente³³⁷.

Per assolvere al dettato costituzionale, il Parlamento, con l’articolo 10 della legge n. 137 del 2002, ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, cinematografia, teatro, musica danza e altre forme di spettacolo dal vivo, sport, proprietà letteraria e diritto d’autore³³⁸. Al comma 2, vengono definiti i criteri direttivi ed i principi della delega³³⁹, tra i quali, alla lettera a), viene esplicitato l’adeguamento agli articoli 117 e 118 della Costituzione.

In seguito, tuttavia, il Governo si è orientato in maniera diversa, a seconda dei meriti, e cioè codificando la materia dei beni culturali e ambientali attraverso il Decreto legislativo 42 del 2004, e intervenendo sul settore cinematografico con il decreto legislativo 28 del 2004³⁴⁰. Sulle altre materie il Governo ha lasciato decadere il termine temporale di 18 mesi per l’esercizio della delega, senza emettere i relativi decreti legislativi.

Beni culturali e ambientali

Il “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio” ha adeguato la normativa di settore alla luce della riforma costituzionale del 2001 ed espletando il ruolo statale in ordine alla competenza legislativa

giudizi per conflitti di attribuzioni sorti in relazione al decreto del ministro per i Beni e le Attività culturali dell’8 febbraio 2002, n. 47, concernente “Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività musicali, in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163”, e al decreto del ministro per i Beni e le Attività culturali del 21 maggio 2002, n. 188, concernente “Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività di danza, in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163”, promossi con ricorsi della regione Toscana. Il giudizio della Corte ha, di fatto, riconfermato allo Stato la possibilità di intervenire sulla materia anche per mezzo di regolamenti.

³³⁶ Ci riferiamo alla tutela della concorrenza, all’ordinamento penale, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

³³⁷ Cfr. A. Serra, “Il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni nelle materie “tutela” e “valorizzazione” dei beni culturali”, in “Autonomie territoriali e beni culturali dopo il Codice dei beni culturali e del paesaggio” (studio commissionato dalle regioni Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto), in “Aedon”, n. 2, il Mulino, Bologna, 2006.

³³⁸ La legge specifica che la codificazione riguarda unicamente la materia dei beni culturali e ambientali. Per tutte le altre materie elencate il Governo si sarebbe dovuto limitare al semplice riassetto.

³³⁹ Vedi l’articolo 76 della Costituzione,

³⁴⁰ Decreto legislativo 22 gennaio 2004 recante “Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche a norma dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”.

esclusiva in materia di tutela ed in relazione alla elaborazione dei principi fondamentali relativi alla attività di valorizzazione.

Se, quindi, da un lato, si riconferma la competenza esclusiva dello Stato rispetto alla dichiarazione di interesse sull'intero novero dei beni culturali ³⁴¹, dall'altro, si procede alla elaborazione dei principi fondamentali di competenza statale in materia di valorizzazione dei beni culturali.

Rifacendosi a quanto stabilito dal decreto legislativo 112 / 1998, anche il Codice stabilisce un criterio strettamente dominicale rispetto alla valorizzazione dei beni pubblici (quel "ciascuno nel proprio ambito" a cui abbiamo accennato poco sopra), anche in assenza di una esplicita indicazione in tal senso negli articolo 117 e 118 della Costituzione. A questo proposito, vale rilevare come, in tema di valorizzazione di beni pubblici, l'assegnazione della potestà legislativa vari a seconda della titolarità del bene, e ciò in ragione di quanto stabilito dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 26 del 2004, che stabilisce, sempre secondo il principio di continuità dell'ordinamento, che ci si debba rifare a quanto precedentemente stabilito dal decreto 112 del 1998, e che, quindi, ciascun ente abbia competenza ad esercitare le funzioni di valorizzazione sui beni che gli pertengono. Il che comporta che ciascun ente debba poter esercitare anche le potestà regolamentari sulla materia e, conseguentemente, la necessità di dettare norme di organizzazione e funzionamento in relazione a servizi dei quali l'ente sia titolare. D'altro canto, secondo quanto stabilito dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003, la competenza legislativa, fondandosi sul principio di sussidiarietà, può essere acquistata per "attrazione" laddove vi sia competenza amministrativa ³⁴².

Data la forte frammentarietà della normativa relativa alla valorizzazione (e quindi anche dei criteri di gestione dei beni), assume una fondamentale rilevanza il tema degli ambiti di collaborazione tra i diversi livelli di governo della materia-funzione valorizzazione. Ma su questo specifico tema ci dilungheremo altrove.

Le attività cinematografiche e lo spettacolo dal vivo

Come è noto, nel novero della promozione delle attività culturali ricadono, tra l'altro, anche tutte le attività di spettacolo e cinematografiche ³⁴³. Su questo specifico settore, tuttavia lo Stato ha legiferato fino ad ora esclusivamente in relazione al cinema. Il decreto legislativo n. 28 del 2004 ha riformato sostanzialmente i dispositivi di finanziamento al cinema, e conseguentemente i criteri di selezione e ripartizione dei finanziamenti. La Corte Costituzionale, di fronte alle obiezioni di alcune Regioni sul carattere autoapplicativo del decreto legislativo 28, ha ritenuto il livello regionale e quello infraregionale "... strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico. Ciò in quanto tali attività - diversamente opinando - risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione, a fronte, invece, della necessità di sostenere anche iniziative di grande rilevanza culturale prescindendo da questi ultimi. In tal senso depone, altresì, la stessa preesistenza, rispetto alla riforma di cui al decreto impugnato, di una organizzazione operante, almeno in larga parte, a livello nazionale".

Anche in questo caso, quindi, come in quello già citato della "valorizzazione", la Corte ha stabilito di conservare la compattezza del sistema di finanziamento statale e della gestione del Fondo per il cinema (creato dallo stesso decreto legislativo 28 del 2004) nonché di "... determinare l'ascesa della funzione normativa dalle regioni allo Stato". Fermi restando, tuttavia, anche in questo caso, i principi di leale collaborazione con gli enti regionali, da esplicarsi attraverso la "previsione di strumenti di

³⁴¹ In relazione alla riconferma della prerogativa statale sulla tutela, vedi la sentenza della Corte Costituzionale n. 94 del 2003 che, anche in assenza di una normativa statale discendente direttamente dal nuovo dettato del Titolo V della Costituzione, si rifà a quanto stabilito dal decreto legislativo 490 del 1999 e, ancor prima, dal 148, 149 e 152 del decreto legislativo 112 del 1998.

³⁴² Va comunque specificato che il legislatore regionale può comunque emanare norme che ricadano anche sui beni degli enti locali.

³⁴³ Vedi la sentenza Corte Costituzionale n. 255 del 2004. Rispetto alla cinematografia, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 285 del 2005, ha riconfermato questa collocazione e quindi la competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni sulla materia, ed escludendo, da un lato, la competenza esclusiva delle Regioni e, dall'altra, l'ipotesi di una competenza statale esclusiva risalente a quelle materie trasversali alle quali abbiamo accennato nel testo e, specificamente, la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

collaborazione e di forme di coinvolgimento delle regioni in relazione a funzioni amministrative allocate al livello centrale in materie diverse da quelle contemplate nell'art. 117"³⁴⁴.

Molto meno complessa la questione relativa allo spettacolo dal vivo, rispetto al quale manca ancora una normativa di settore.

L'intervento statale si è fino ad oggi limitato alla emanazione del decreto legge n. 24 del 2003, che ha stabilito la determinazione annuale delle aliquote di ripartizione del Fondo Unico per lo Spettacolo. La determinazione avviene annualmente con decreto ministeriale non avente natura regolamentare.

Una estrema notazione riguarda la legislazione regionale in materia di cinematografia e di spettacolo dal vivo.

Esiste un'ampia normativa regionale, risalente al decreto 112 del 1998, e quindi precedente alla riforma costituzionale, e, successivamente al 2001, di una produzione normativa regionale che ha coinvolto tanto le regioni che non avevano legiferato prima, quanto alcune di quelle che avevano appena legiferato. Ciò è avvenuto anche in assenza dei principi fondamentali di pertinenza della normativa statale discendenti dall'attuazione dell'articolo 117 della Costituzione. A questo proposito si esprime la legge 5 giugno 2003, n. 131 che, al comma 3 dispone che "Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti".

Questo è il panorama generale sull'assetto normativo della cultura in Italia.

A proposito di "distretti culturali"

Per quanto concerne i "distretti culturali", dobbiamo rifarci a una base normativa diversa, in alcuni casi non direttamente attinente alla cultura.

In particolare, dobbiamo fare riferimento, almeno a livello statale, alla normativa relativa ai "distretti industriali/produttivi", di cui i distretti culturali sono considerati una sorta di sotto-insieme.

La più antica normativa direttamente afferente alla materia è la legge 317 del 1991, recante "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese".

La legge, per la prima volta in Italia, riconosceva i "distretti industriali" dal punto di vista giuridico, li definiva dal punto di vista territoriale, e sotto l'aspetto della dimensione delle imprese - limitando la loro composizione solo a quelle piccole³⁴⁵ - ed affida alle Regioni l'istituzionalizzazione dei distretti, e le politiche industriali e di sostegno finanziario relative al comparto. In particolare, le Regioni sono autorizzate dalla legge al finanziamento di progetti innovativi.

Di poco successivo è il decreto del Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato del 21 aprile 1993, noto come "decreto Guarino", che determina indirizzi e parametri di riferimento per l'individuazione dei "distretti industriali" da parte delle Regioni.

I criteri per l'individuazione sono 5:

1. l'indice di industrializzazione manifatturiera dell'area, calcolata in termini di addetti;
2. indice di densità imprenditoriale dell'industria manifatturiera;
3. indice di specializzazione produttiva;
4. livello di occupazione nell'attività manifatturiera di specializzazione;
5. quota di occupazione nelle piccole imprese operanti nell'attività manifatturiera di specializzazione.

Dobbiamo arrivare però al 1997, perché una legge, la n. 266, la cosiddetta "Legge Bersani", stabilisce un finanziamento statale alle Regioni espressamente dedicato ai distretti industriali, identificati in base ai criteri stabiliti dalla legge n. 317 del 1991.

La legge n. 140 del 1999, cosiddetta "Legge Bersani 2", recante "Norme in materia di attività produttive", modifica la n. 317/91, riconoscendo nuovi criteri per definire i "distretti industriali", che sono individuati come quei "sistemi produttivi locali" caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese industriali, nonché dalla specializzazione produttiva di sistemi di imprese.

³⁴⁴ Corte Costituzionale, Sentenza 285 del 2005.

³⁴⁵ Si assume per l'identificazione il doppio criterio del numero degli addetti e del capitale investito, distinguendo le imprese "industriali" da quelle "commerciali".

Va sottolineato che viene anche modificata la definizione di “sistema produttivo”, che dovrà essere composto prevalentemente (e non più unicamente) da imprese di piccole e medie dimensioni, allargamento tipologico che, evidentemente, va a coinvolgere anche i distretti industriali.

Con la legge n. 266 del 2005 (ovvero la Legge Finanziaria 2006), si procede ad una nuova definizione di “distretto”, che passa da “industriale” a “produttivo”.

Essi sono, secondo la nuova legge, “libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l’obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l’efficienza nell’organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali”.

Le novità non sono semplicemente definitorie, ma di contenuto. Di fatto, si evidenzia, innanzi tutto, una nuova concezione di “distretto”, non limitato a imprese specializzate in una specifica branca industriale, ma piuttosto una “filiera di imprese”, manifatturiere o di servizi, che coprono l’iter produttivo in un determinato settore.

Il “distretto” così concepito comprende anche le aziende che forniscono macchinari, tecnologie, servizi di comunicazione, formazione, eccetera. L’idea di “filiera”, peraltro, esclude anche il limite prettamente territoriale del distretto che, quindi, potrà estendersi anche a più Province.

Altro elemento fondamentale della legge è l’individuazione di 4 aree di intervento sulle quali far convergere le risorse finanziarie e normative: fiscalità, finanza, adempimenti amministrativi, attività di ricerca e sviluppo.

Ultime, in ordine di tempo, sono le modifiche introdotte dalla legge n. 33 del 9 aprile 2009 (che ha convertito il decreto legge n. 5 del 10 febbraio 2009). Qui viene introdotto il cosiddetto “contratto di rete” e nuove forme di vantaggio fiscale per i distretti.

La querelle “distretto produttivo” / “distretto culturale”

Quanto effetto ha avuto questa normativa, nella creazione e nello sviluppo di “distretti culturali”?

Il segno di un tentativo di applicazione di quel modello ad ambienti eterodossi rispetto all’industria tout-court è rappresentato dalla emanazione della legge n. 35 del 2001, di riforma del settore del turismo, nella quale si definiscono i “sistemi turistici locali” (da cui l’acronimo “slot”), vale a dire quei “contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall’offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell’agricoltura e dell’artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate”. Alle Regioni è attribuito il compito di riconoscere gli “slot” e di partecipare al loro finanziamento, mentre la loro promozione è demandata a soggetti privati e agli enti locali singoli o associati tra loro.

È evidente il richiamo diretto al modello distrettuale e, allo stesso tempo, l’apertura a settori fino a quel momento trascurati come i beni culturali e ambientali, ai prodotti tipici, eccetera.

Come sostiene Leonardo Zanetti³⁴⁶, se affrontiamo la cultura come fattore fondamentale della crescita socio-culturale, è necessario considerarla all’interno delle dinamiche che governano i fenomeni di “sviluppo locale”.

E ciò anche alla luce del fatto che anche in campo culturale (come nel campo dell’industria) il nostro Paese è caratterizzato da un gran numero di entità medio-piccole fittamente diffuse sul territorio (in alcune aree del territorio), che si affiancano ad istituzioni di grandi dimensioni, decisamente più visibili, ma non necessariamente più “importanti” sotto il profilo delle potenzialità di sviluppo territoriale.

Ferma restando la necessità di una “cassetta degli attrezzi” completa di competenze istituzionali, dotazioni finanziarie e competenze tecniche, è necessario sottolineare che, malgrado il distretto industriale e produttivo si stia approssimando in Italia ad una fase di maturità, e nonostante la grande dotazione di beni ed attività culturali sul nostro territorio, manca ancora una fattispecie giuridico-amministrativa autonoma in materia di “distretti culturali”.

³⁴⁶ Vedi Leonardo Zanetti, “Sistemi locali e investimenti culturali”, in “Aedon”, n. 2, il Mulino, Bologna, 2003.

Tale carenza – paradossale, in un Paese che soffre, secondo molti, di un ipertrofia normativa – ha condotto all'utilizzo di strumenti quali "protocolli d'intesa", "accordi", "convenzioni" o il ricorso a società e fondazioni.

Strumento principe è, comunque, l'"Accordo di programma quadro" (Apq) tra Stato, Regioni, Enti Locali ³⁴⁷ e privati, attraverso i quali si giunge a definire priorità e programmi e si concentrano i finanziamenti.

Va rilevato, infine, che nel settore culturale, la normativa statale (ma anche parte di quella regionale) relativa ai rapporti con i privati (proprietari di beni, imprese culturali, potenziali finanziatori o mecenati, creativi) si è concentrata quasi esclusivamente sulle relazioni biunivoche tra settore pubblico e soggetto privato ³⁴⁸. Si sono trascurate, invece, azioni efficaci, e normazione specifica diretta a coordinare il settore pubblico con la molteplicità degli attori privati (anche associati tra loro), né si sono attivati strumenti per coordinare questi ultimi tra loro al fine di perseguire interesse collettivo o pubblico.

³⁴⁷ Va evidenziato che non mancano gli strumenti di coordinamento orizzontale tra i diversi livelli di governo del territorio, a partire da quelli indicati in Costituzione. Luogo primario del coordinamento sono indubbiamente la Conferenza Unificata, la Conferenza Stato Regioni e la Conferenza Stato, Città e Autonomie Locali.

³⁴⁸ Il "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio" regola i rapporti tra lo Stato e i proprietari di beni sottoposti a dichiarazione di interesse, quelli tra ente pubblico proprietario e concessionario privato dei servizi per il pubblico, con i mecenati (L. 21 novembre 2000, n. 342), con gli artisti e i creativi (attraverso, tra l'altro, la legge sul diritto d'autore e il decreto legislativo n. 118/2006 sul diritto di seguito), eccetera.