

TEMA

LE REGIONI E LA CULTURA: OLTRE IL RIPARTO DELLE COMPETENZE

di LORENZO CASINI*, MARIA GIUSTI** e ANNA PIRRI VALENTINI***

1. Ragione e sviluppo di questo Tema

Cinque Regioni hanno raccolto, nel primo decennio di operatività dell'Art Bonus, circa l'86 per cento delle erogazioni liberali. Sono Lombardia, Toscana, Piemonte, Emilia-Romagna e Veneto: un nucleo territoriale che, con composizioni diverse, ricorre ai vertici della maggior parte delle graduatorie analizzate in questo fascicolo. L'articolo 9 della Costituzione affida alla Repubblica, e non soltanto allo Stato inteso come apparato, il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. È una promessa rivolta all'intero territorio, mentre le risorse disegnano una mappa assai più ristretta.

Anche in questa distanza è racchiusa la ragione del presente numero. La cultura vive nei territori e richiede l'azione congiunta dei diversi livelli di governo. Le Regioni non sono semplici terminali di politiche definite al centro, ma neppure ordinamenti autosufficienti: tutela, valorizzazione, promozione, paesaggio e sviluppo locale si sovrappongono continuamente. A venticinque anni dalla riforma del Titolo V, il loro posto nel sistema resta difficile da definire e, soprattutto, risulta molto diverso da un territorio all'altro.

I dieci contributi qui raccolti esaminano il problema nelle sue diverse declinazioni – dal riparto costituzionale al finanziamento – e, quindi, nei differenti settori: beni mobili, paesaggio e patrimonio immateriale; musei, biblioteche e archivi; audiovisivo, spettacolo dal vivo e creatività contemporanea. Nel loro insieme compongono un disegno unitario, che conduce dalle norme alle amministrazioni e da queste alle politiche, dal

3

* Rettore e professore ordinario di Diritto amministrativo, Scuola IMT Alti Studi di Lucca – Piazza San Francesco 19 – 55100 Lucca, e-mail: lorenzo.casini@imtlucca.it

** Assistente Professore di Diritto amministrativo, Scuola IMT Alti Studi di Lucca – Piazza S. Francesco 19 – 55100 Lucca, e-mail: maria.giusti@imtlucca.it

*** Assistente Professore di Diritto amministrativo, Scuola IMT Alti Studi di Lucca – Piazza S. Francesco 19 – 55100 Lucca, e-mail: pirrianna@gmail.com

patrimonio ereditato alla cultura che si produce. La conclusione comune è che non basta stabilire chi sia competente: occorre verificare chi sia effettivamente capace di agire, con quali risorse, professionalità, informazioni, e con quali ricadute sulla distribuzione territoriale della spesa. La competenza è un titolo giuridico; la capacità amministrativa è un fattore di produzione, distribuito in Italia in modo profondamente diseguale.

Michele Massa offre la cornice analizzando il riparto di competenze. La distinzione tra tutela riservata allo Stato e valorizzazione e promozione affidate alla legislazione concorrente ha prodotto un esito prevalentemente centripeto. Ma le funzioni sono contigue e la giurisprudenza costituzionale ha preservato il primato statale senza annullare gli spazi regionali, specie per patrimoni o interessi trascurati dalla disciplina nazionale. Ne deriva un sistema dinamico, nel quale la leale collaborazione conta più della ricerca di confini immobili.

Maria Cristina Pangallozzi mostra quanto questa architettura si complichino con l'autonomia differenziata. I livelli essenziali delle prestazioni culturali restano «terre incognite»: standard tecnico-scientifici e livelli uniformi di qualità non coincidono automaticamente con prestazioni essenziali riferite a diritti civili e sociali. Accessibilità, continuità, personale qualificato, catalogazione, ricerca e fruizione indicano però il terreno delle garanzie comuni. La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale ha chiarito che la differenziazione deve riguardare specifiche funzioni e che la definizione dei LEP richiede una base legislativa determinata e un ruolo centrale del Parlamento. L'uguaglianza non può essere separata dalle risorse necessarie a renderla effettiva.

La distanza tra titolarità formale e capacità concreta emerge negli istituti culturali. Rebecca Linguanti ricostruisce alcune esperienze cooperative durevoli: il Servizio bibliotecario nazionale, istituito nel 1984 con un protocollo tra Ministero e Regioni; il Sistema museale nazionale; i sistemi archivistici sviluppati in Emilia-Romagna e Toscana. Segnala però anche piccoli musei privi di personale e risorse, reti limitate alla sola promozione e biblioteche sostenute da professionalità precarie. Il ritorno allo Stato, nel 2015, della tutela del patrimonio bibliografico non statale mostra che l'accentramento di una funzione non ne garantisce il migliore esercizio se mancano strutture adeguate.

Silia Gardini giunge a conclusioni analoghe per i beni mobili. Le Regioni hanno inciso soprattutto attraverso musei, accreditamento, catalogazione e digitalizzazione. Il catalogo PatER dell'Emilia-Romagna documenta oggi più di 130 mila beni storico-artistici e oltre mezzo milione di immagini, mostrando ciò che può produrre un presidio tecnico costruito nel tempo. I 70 milioni del PNRR assegnati a Regioni e Province autonome per la digitalizzazione hanno offerto una nuova occasione di cooperazione, ma restano aperti i temi dell'interoperabilità e della sostenibilità dei sistemi. Gli accordi di valorizzazione previsti dall'articolo 112 del Codice dei beni culturali e del paesaggio rimango-

no invece sottoutilizzati e privi di dati aggregati che ne consentano una valutazione.

Il paesaggio rende ancora più visibili le difficoltà di coordinamento. Elisa Leon ricorda che, a oltre vent'anni dal Codice, soltanto cinque Regioni hanno approvato un piano frutto della co-pianificazione con lo Stato e segnala, tra il 2020 e il 2024, quasi venti decisioni della Corte costituzionale su violazioni della leale collaborazione. La delega delle autorizzazioni a Comuni spesso piccoli e poco attrezzati completa un quadro nel quale la prossimità può significare conoscenza, ma anche debolezza tecnica. Le discipline regionali su paesaggi locali, sentieri, borghi o energie rinnovabili mostrano capacità d'innovazione; la cooperazione, però, interviene troppo spesso come rimedio al conflitto anziché come metodo ordinario di pianificazione.

Nel patrimonio immateriale, analizzato da Annalisa Gualdani, il rapporto si capovolge, perché sono state spesso le Regioni a colmare il vuoto statale con leggi, registri e procedure che coinvolgono Comuni e comunità patrimoniali. È una delle «luci» più nette, perché consente di riconoscere pratiche e saperi che un'amministrazione lontana difficilmente individuerebbe. Ma la pluralità delle discipline produce anche un quadro normativo a macchia di leopardo e il rischio di ridurre la salvaguardia a promozione turistica. Persino la spesa è difficile da misurare, perché i bilanci regionali raramente la separano dalle più ampie voci della cultura e del turismo.

Il tema delle risorse, trattato da Antonella Sau, conferma il carattere strutturale dei divari territoriali. Nel nuovo triennio del Fondo nazionale per lo spettacolo dal vivo lo spostamento verso il Sud è minimo: rispetto al 2024, appena l'1,7 per cento in più nel numero dei contributi e l'1 per cento nelle risorse. Degli 828 milioni stanziati tra il 2014 e il 2023 per i «Grandi progetti beni culturali», soltanto l'8 per cento degli interventi risultava concluso. Il Piano borghi del PNRR destina 420 milioni a 21 progetti pilota e 380 milioni a 211 progetti riguardanti 294 borghi; tempi stretti e debole concertazione hanno però favorito talvolta territori con progetti già maturi. Al Mezzogiorno è andato il 37,2 per cento delle risorse della Missione 1, Componente 3, meno dell'obiettivo del 40 per cento.

Anche l'Art Bonus rispecchia una geografia diseguale. Poiché opera mediante un credito d'imposta, la concentrazione territoriale delle erogazioni ha una dimensione redistributiva: la misura si attiva più facilmente dove vi sono ricchezza privata, un tessuto imprenditoriale sviluppato e istituzioni capaci di raccogliere fondi. Uno strumento nato per moltiplicare le risorse della cultura può quindi accentuarne, in assenza di correttivi, la concentrazione territoriale. Le risorse tendono a seguire capacità progettuale e densità istituzionale già esistenti, in un circuito cumulativo: chi dispone di strutture ha maggiore facilità nell'ottenere risorse; chi ottiene risorse può ulteriormente rafforzare le proprie strutture.

Nei settori della produzione il fenomeno assume altre forme. Maria Giusti censisce ventuno Film Commission: una in ciascuna Regione salvo le due strutture provinciali del Trentino-Alto Adige. La spesa regionale per l'audiovisivo è stimata intorno a 80 milioni annui, a fronte dei 600-700 milioni statali. Sono grandezze non direttamente comparabili, ma mostrano come le Regioni incidano soprattutto sulla localizzazione delle produzioni, sulle professionalità e sulle filiere di servizi. Alla diffusione delle riprese oltre Roma e Milano si accompagna però il rischio di una competizione tra territori che aumenti gli incentivi senza creare capacità produttiva stabile. La differenza la fanno le risorse che rimangono quando il set si smonta, come professionalità formate, imprese di servizi e spazi attrezzati.

Anna Pirri Valentini descrive una dinamica simile nella creatività contemporanea. Nel Piano per l'arte contemporanea Lazio ed Emilia-Romagna contano 18 progetti vincitori ciascuna e il Piemonte 16; in Strategia Fotografia l'Emilia-Romagna arriva a 26, davanti al Lazio con 20 e a Lombardia, Piemonte e Toscana con 16. Questi numeri riflettono anche la distribuzione delle istituzioni e delle professionalità capaci di ottenere i finanziamenti statali. Le Regioni possono colmare queste distanze oppure cristallizzarle, soprattutto quando le politiche cambiano con le legislature. Programmi statali come l'Italian Council hanno invece acquisito maggiore continuità, passando da 940 mila euro nel 2017 a 2,7 milioni annui nel triennio 2024-2026.

Michele Trimarchi formula, per lo spettacolo dal vivo, la critica più radicale. Le Regioni hanno spesso «clonato» il modello statale di bandi e commissioni, premiando i soggetti consolidati e innalzando barriere all'ingresso. La prossimità dovrebbe invece sostenere distretti e reti, condividere laboratori e depositi, formare competenze, riattivare spazi, raggiungere periferie e nuovi pubblici. La filiera operistica lungo la via Emilia mostra come una politica regionale possa partire non dal riparto di un fondo, ma dalle relazioni tra luoghi, professionalità e comunità.

2. Uno sguardo al contesto europeo

Attraversa quasi tutti i contributi un problema meno visibile, che è forse il più serio: la difficoltà di conoscere con sufficiente precisione quanto si spende, dove e con quali risultati. L'uso degli accordi di valorizzazione non è noto in forma aggregata; la spesa per il patrimonio immateriale si disperde tra capitoli regionali diversi; le Film Commission misurano soprattutto l'indotto, ciascuna con metodi propri. Servirebbero almeno una classificazione condivisa delle voci di bilancio regionali dedicate alla cultura, la pubblicazione in formato aperto degli accordi e dei loro esiti e valutazioni indipendenti dei programmi pluriennali di maggiore dimensione. Valutare non significa uniformare, ma rendere le autonomie responsabili delle proprie scelte e replicabili le loro innovazioni.

Uno sguardo al contesto europeo mostra che non esiste un unico modello. Pur trattandosi di dati costruiti secondo perimetri contabili non perfettamente omogenei, gli ordini di grandezza sono istruttivi. In Germania, nel 2021, Bund, Länder e Comuni hanno destinato alla cultura 14,9 miliardi di euro: il 39 per cento sostenuto dai Comuni, il 37,6 per cento dai Länder e il 23,4 per cento dalla Federazione (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2024, 2024). In Spagna, secondo i dati relativi al 2023, la spesa culturale delle Comunità autonome, pari allo 0,12 per cento del prodotto interno lordo, supera quella dello Stato, pari allo 0,09 per cento; la quota degli enti locali raggiunge lo 0,32 per cento (Ministerio de Cultura, Anuario de Estadísticas Culturales 2025). La Francia, pur restando un ordinamento più accentrato, costituisce un caso diverso. Nel 2024 le collettività territoriali hanno speso circa 10 miliardi di euro per la cultura: il 79 per cento riconducibile al blocco comunale, il 13 per cento ai dipartimenti e appena l'8 per cento alle Regioni (Ministère de la Culture, DEPS, Tableau de bord des dépenses culturelles des collectivités territoriales, 2019-2024, 2026). Il decentramento francese in cultura è dunque soprattutto comunale. Le convenzioni pluriennali tra Stato, Centre national du cinéma e collettività territoriali mostrano, tuttavia, come il cofinanziamento possa essere legato a una programmazione condivisa. La minore centralità della scala regionale è compensata da un metodo di cooperazione, più che da un titolo di competenza.

L'Italia entra in questa comparazione da una posizione singolare. Nel 2023 la spesa pubblica per i servizi culturali è stata pari allo 0,6 per cento della spesa pubblica complessiva, contro l'1 per cento della media europea; soltanto Grecia e Cipro registravano un valore inferiore (Eurostat, Government expenditure on cultural, broadcasting and publishing services, dati 2023). Il problema non è l'assoluta mancanza di basi informative: i Conti Pubblici Territoriali misurano annualmente i flussi di spesa per settori e territori regionali, mentre l'Istat rileva, tra l'altro, la spesa corrente dei Comuni. Manca però un rapporto organico e periodico sulla finanza pubblica della cultura, capace di rendere immediatamente comparabili gli interventi di Stato, Regioni e enti locali e di collegare le risorse ai servizi e ai risultati. Si discute da venticinque anni di chi sia competente in materia di cultura senza disporre di un quadro condiviso e facilmente accessibile di chi finanzia che cosa e con quali effetti.

Non mancano, però, le «luci»: la capacità delle Regioni di innovare, riconoscere patrimoni emergenti, mobilitare comunità e adattare le politiche ai contesti. Le «ombre» risiedono, invece, nella disuguaglianza degli apparati e delle risorse, nell'instabilità dei programmi, nella replica dei meccanismi centrali e in una collaborazione ancora episodica. Regioni forti, tuttavia, non sono l'alternativa a uno Stato forte. Che cosa serve, allora? Impegni finanziari pluriennali, perché nessuna politica culturale produce effetti nell'arco di un esercizio. Informazioni compa-

rabili, perché senza dati la cooperazione resta una formula. Sostegno tecnico ai territori più deboli, perché la capacità di progettare non si distribuisce per decreto. Sono condizioni verificabili e, per questo, più esigenti di qualsiasi nuovo riparto di materie. Su questo terreno, più che su un nuovo astratto ridisegno dei confini, si gioca oggi l'attuazione dell'articolo 9 nella Repubblica delle autonomie.

Keywords: Unequal Administrative and Technical Capacity, The «Cumulative Cycle» of Funding, Tax Incentive Mechanisms (Art Bonus), Historical Biases in State Distribution, Policy Instability and Duplication