

# **Le spese per la cultura nel Mezzogiorno d'Italia**

di Federico Pica e Alessandra Tancredi

---

Roma, 3 febbraio 2016

---

Note di ricerca

---

# Le spese per la cultura nel Mezzogiorno d'Italia

*di Federico Pica e Alessandra Tancredi*

1. Questa nota è riferita all'ammontare aggregato e consolidato delle spese per la cultura delle Amministrazioni pubbliche in Italia, negli anni dal 2000 al 2013. Il 2013 è ultimo anno con riferimento al quale sono disponibili i dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) riferiti alla finanza pubblica. L'uso dei dati consolidati, quali quelli dei CPT, è fondamentale per evitare il rischio di un doppio computo della spesa tra i diversi livelli di governo, doppio computo che si verifica quando i trasferimenti dall'uno all'altro livello sono sommati insieme alla spesa finale delle Amministrazioni stesse.

Le valutazioni proposte sono significative, sia perché possono consentire un giudizio politico su comportamenti finanziari pregressi, sia perché indicano un comportamento radicato, che sarà assai difficile capovolgere<sup>1</sup>. Ma di ciò diremo nelle conclusioni di questo scritto.

2. L'attenzione posta alle spese per la cultura ha molte ragioni. Queste spese concorrono a determinare le condizioni di vita delle collettività, in particolare per quanto concerne l'accumulazione di capitale umano; esse concorrono altresì a sostenere un settore importante, come il turismo. Le spese medesime, inoltre, producono occasioni di lavoro, in particolare per i giovani. Da questo ultimo punto di vista la

---

Gli autori ringraziano la dott.ssa Cinzia Brandolini e il dott. Fabrizio Greggi della SVIMEZ per il contributo recato alla impostazione ed alla redazione dello studio.

<sup>1</sup> Nella legge di stabilità 2016, per effetto anche dei lavori parlamentari, sono presenti minori interventi in materia di cultura, pur in presenza di alcune novità. Tra queste ultime la più significativa consiste nell'introduzione di una Carta cultura per i giovani che compiono 18 anni nel 2016. La Carta può essere utilizzata per la partecipazione ad eventi culturali, per l'acquisto di libri e per l'accesso a monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali. È stanziata a questi fini la spesa di 290 milioni di euro per il 2016. Al contempo sono previsti tagli (all'incirca 8 milioni) per il Ministero di beni e delle attività culturali e per il turismo (MIBACT).

dinamica delle spese correnti, quale è mostrata in §5, consente valutazioni a nostro avviso significative.

Per altro verso, i comportamenti di spesa delle Amministrazioni pubbliche hanno valore di sintomo per quanto concerne la rilevanza che, nel concreto, il “governo” attribuisce alla finalità di cui si tratta. A questo riguardo vale la regola *samuelsoniana* secondo la quale le preferenze sono rivelate dalle scelte. È evidente il rischio che, allorché il vincolo di bilancio diviene via via più severo, le spese per la cultura siano considerate, rispetto ad altre finalità, spese voluttuarie e conseguentemente sacrificate. Anche a questo riguardo le preferenze effettive sono mostrate non dalle dichiarazioni dei politici, ma dai comportamenti di spesa.

3. Le spese per la cultura vanno poste a fronte dei comportamenti aggregati della finanza delle Amministrazioni pubbliche d’Italia, per gli anni a partire dal 2007, e cioè da prima che si manifestasse la crisi del debito sovrano. Questi comportamenti risultano anche nelle valutazioni fatte nel *Rapporto SVIMEZ 2015*<sup>2</sup>, in cui, utilizzando le elaborazioni della Banca d’Italia (aggregate, consolidate e espresse in euro pro capite a valore costante 2014) riferite al periodo 2007-2014 e alla Pubblica Amministrazione, risultano i rilievi che seguono:

— le spese correnti delle Amministrazioni pubbliche si riducono dell’1,9%, allorché l’importo delle spese in conto capitale decresce del 18,3%;

— la pressione tributaria complessiva (parte corrente più conto capitale) è pari al 41,36% nel 2007 ed al 43,45% nel 2014;

— nonostante il severo taglio degli investimenti e l’aumento della pressione fiscale e nonostante i benefici prodotti dagli acquisti della BCE e dal *Quantitative*

---

<sup>2</sup> Cfr. *Rapporto SVIMEZ 2015 sull’economia del Mezzogiorno*, Tab 5 p. 415.

*easing* (che valgono in termini di beneficio per i bilanci delle Amministrazioni pubbliche d'Italia per il 2013 all'incirca 12 miliardi e per il 2014 all'incirca 18 miliardi), il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche, in euro a valore costante 2014, è pari a 25,5 miliardi nel 2007 (1,4% del PIL) ed a 49 miliardi nel 2014 (3% del PIL).

4. Per valutare, nel contesto fin qui indicato, il significato effettivo dei comportamenti di spesa concernenti la “cultura e servizi ricreativi” occorre fare cenno ai contenuti, in realtà compositi, delle attività che questa denominazione comprende.

Nel sistema CPT il settore “Cultura e servizi ricreativi” comprende le spese relative alla tutela e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale di musei, biblioteche, pinacoteche e centri culturali; ai cinema, teatri, e attività musicali; a sovvenzioni erogate ad enti lirici; ad attività ricreative e sportive, quali piscine, stadi, centri polisportivi; alla propaganda, promozione e finanziamento di strutture; ai giardini e musei zoologici; agli archivi di Stato, accademie, antichità e belle arti.

Il settore è alimentato principalmente dalle Amministrazioni locali (soprattutto i Comuni) e dalle Amministrazioni centrali (Stato e CONI), con minori apporti da parte delle Amministrazioni regionali e delle Imprese pubbliche locali.

Per le Amministrazioni locali prevalentemente si tratta di spese per biblioteche, musei e pinacoteche da un lato, e per piscine, stadi comunali e altre infrastrutture ricreative e sportive dall'altro. Le Amministrazioni centrali svolgono in via prevalente interventi per il recupero, la salvaguardia, il restauro, la valorizzazione e la manutenzione del patrimonio archeologico, nonché per l'adeguamento strutturale e funzionale dei locali adibiti a sedi di archivi dello Stato, per la prevenzione incendi, ed interventi per l'acquisto di raccolte bibliografiche, di libri, documenti, manoscritti e pubblicazioni periodiche, nonché interventi nel campo sportivo/ricreativo del CONI.

Le Amministrazioni regionali, oltre ad avere competenza in materia di “Organizzazione della cultura” e di “Sport e tempo libero”, alimentano il settore con la gestione degli specifici Fondi UE.

5. Un primo confronto che i dati CPT consentono concerne i comportamenti della spesa totale corrente a fronte della spesa corrente per la cultura, nel territorio.

A prezzi 2005 e a livello nazionale, i dati CPT, al netto delle spese degli Enti previdenziali e degli interessi sul debito, mostrano, tra il 2007 e il 2013, una modesta variazione della spesa corrente totale del Settore Pubblico Allargato stabile. Per le due ripartizioni territoriali risulta un valore di -4,3% per il Mezzogiorno e +1,8% per il Centro Nord.

In Tab. 1 sono presentati gli importi relativi alle spese correnti rilevate dai CPT per il Settore Pubblico Allargato nel settore “cultura e servizi ricreativi”. Rileva, anzitutto, la questione dei divari. Nel 2000, fatto pari a 100 l'importo pro capite nazionale delle spese culturali, il Mezzogiorno vale 73,26, mentre il Centro Italia 147,38. Lo scarto tra Mezzogiorno e Nord d'Italia è del 27,7%; tra Mezzogiorno e Centro d'Italia del 50,3%. La situazione degli scarti peggiora fino al 2006, allorché rispetto al livello medio nazionale il Mezzogiorno vale il 60,21%: la spesa pro capite nel Mezzogiorno è pari, in detto anno, al 57,8% del valore risultante per il Nord d'Italia ed al 36,7% di quello concernente il Centro Italia. Negli ultimi anni la situazione va, in termini relativi, migliorando, probabilmente per effetto dell'uso per finalità di spesa corrente di fondi destinati alla spesa di capitale: nel 2013 la spesa corrente pro capite per il settore “cultura e servizi ricreativi” è del 32,9% minore, nel Mezzogiorno, rispetto al Nord d'Italia e del 54,6% rispetto al Centro.

È importante l'andamento dei dati dal 2000 al 2013. La variazione è, a livello nazionale, molto elevata nel periodo 2000-2007 (-21,7%; per il Mezzogiorno, -33,6%), mentre risulta una qualche ripresa nei successivi anni (valore Italia, nel 2013 rispetto al 2007, +5,1%; Mezzogiorno, + 15,9%). Il risultato complessivo che è mostrato in tabella conferma l'ipotesi che, anche a livello di spesa corrente, il settore da noi esaminato è fortemente discriminato: complessivamente, per gli anni 2000-2013, la spesa in oggetto si riduce, in termini reali, a livello nazionale del 17,7% e per il Mezzogiorno del 23,8%.

6. La Tab. 2 mostra l'andamento delle spese in conto capitale, espresse in euro pro capite a prezzi costanti 2005, nel settore della cultura e servizi ricreativi per gli anni dal 2000 al 2013.

Queste spese, ed il Mezzogiorno con riferimento ad esse, sono oggetto di una duplice discriminazione: le scelte fatte, fin dal principio ed ancora oggi in Italia, privilegiano la parte corrente del bilancio; il settore cultura, rispetto al resto del sistema, subisce tagli in particolare pesanti. Nonostante il ricorso a fondi FAS e fondi europei, per gli anni dal 2000 al 2013 l'importo della spesa si riduce per il Mezzogiorno del -48,2%, (contro una riduzione nel Nord d'Italia del -43,6%). Queste variazioni sono in particolare accentuate per gli anni dal 2007 al 2013: in questi anni al livello nazionale la riduzione della spesa è del 45,4%; per il Mezzogiorno, del 55,0%.

Anche per quanto concerne il conto capitale, nonostante il concorso dei fondi dell'Unione europea e del FAS è pesante la situazione dei divari. Al 2000 lo scarto tra Mezzogiorno e Nord d'Italia era del 30,9%; al 2007 del 15,1%; al 2013, del 36,5%. Rispetto al Centro Italia risultano scarti ancora più accentuati: nel 2000, per il Mezzogiorno, -47,6%; nel 2007, -14,0%; nel 2013, -30,6%.

Se, per completezza si considera l'aumentare totale della spesa (parte corrente più conto capitale), il quadro, evidentemente non cambia. Risulta, per gli anni considerati, una maggiore decurtazione delle risorse pro capite (a prezzi costanti) dal 2000 al 2013 per le Amministrazioni pubbliche del Mezzogiorno (cfr. Tab. 3); pesa altresì, in modo accentuato, la situazione dei divari: al 2013, rispetto al Nord d'Italia, le spese per abitante per la cultura e i servizi ricreativi valgono, nel Mezzogiorno, il 66,3%; a confronto con il Centro Italia, il 49,2%.

Rispetto all'insieme delle discriminazioni che, in via di fatto, attraverso l'azione complessiva della finanza pubblica, le popolazioni del Mezzogiorno subiscono, i divari in materia di spese per la cultura sono in particolare gravi. Queste discriminazioni, in via generale, hanno ad oggetto gli anziani (pensioni; assistenza); i lavoratori (politiche per l'occupazione); i giovani (scuola e cultura). Sono compromessi non soltanto i livelli di vita dei cittadini, ma anche le prospettive di crescita civile dei giovani. Nessuno più ricorda, nella classe di governo d'Italia, che l'art. 3, comma 2, della Costituzione imporrebbe di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana".

7. Presentano grande interesse, a nostro avviso, i dati presentati nelle Tab. 4, 5 e 6. In essi la spesa per la cultura, espressa in importi pro capite a valore costante, è disaggregata, oltre che per circoscrizioni territoriali, per livelli di governo.

La prima delle tre tabelle ha ad oggetto le spese correnti. Al livello nazionale, su una variazione negativa di dette spese del 17,7% è in particolare marcata la flessione delle spese delle Amministrazioni centrali (-32,1%) e regionali (-20,8%). Sul totale

delle spese la somma degli importi erogati da Amministrazioni centrali e locali è pari al 79,1% nel 2000 ed al 71,3% nel 2013.

La situazione è peggiore per il Mezzogiorno. Complessivamente la spesa corrente si riduce del 23,1%; per le Amministrazioni centrali la riduzione è pari al 19,4% e per quelle locali del medesimo importo (-19,4%). È significativo che, fatto pari a 100 l'importo delle Amministrazioni centrali a livello nazionale, l'importo medesimo vale per il Mezzogiorno il 75,1% nel 2000; il 64,2% nel 2007; l'89,1% per il 2013.

8. La questione fondamentale, in Italia, è quella degli investimenti, e cioè della capacità di accumulazione del sistema in un settore decisivo per le sorti economiche del Paese. In questi anni, il pesante sacrificio del conto capitale costituisce, a nostro avviso, il più grave danno che ci è stato arrecato e che è stato arrecato ai giovani d'Italia e del Mezzogiorno d'Italia.

A livello nazionale (cfr. Tab. 5), la riduzione delle spese in conto capitale nel settore della cultura, dal 2000 al 2013, è pari al 49,1%; per il Mezzogiorno, nonostante il concorso dei fondi europei e dei fondi FAS, la spesa si riduce del 48,2%. Rispetto al valore medio nazionale nel 2000 le spese in conto capitale delle Amministrazioni del Settore Pubblico Allargato nel Mezzogiorno valgono il 72,8%: questa percentuale cresce al 2007 fino all'89,9%, per poi tornare ancora a ridursi nel 2013 (74,1%). La riduzione delle spese in oggetto nel Mezzogiorno è in particolare rilevante, ancora dal 2000 al 2013, per le Amministrazioni centrali (-74,6%) e per le Amministrazioni locali (-37,8%).

Per completezza, in Tab. 6 è riportato l'andamento complessivo (parte corrente più conto capitale) delle spese di cultura nelle circoscrizioni, che ovviamente risulta dalle variazioni di ciascuna delle due componenti della spesa.



9. Sono presentati nella Tab. 7 e seguenti dati riferiti alle spese per la cultura dell'insieme delle Amministrazioni pubbliche in talune Regioni. Si tratta di due regioni del Nord d'Italia (Veneto ed Emilia Romagna); una del Centro Italia (Toscana); tre del Mezzogiorno (Campania, Puglia e Calabria). La scelta da noi operata ha la finalità di consentire un raffronto significativo dei dati del Mezzogiorno rispetto a territori comparabili sia per dimensione sia in termini di ricchezza del patrimonio culturale ed archeologico. Abbiamo escluso, oltre alle piccole Regioni ed alle due maggiori del Nord d'Italia (Lombardia e Piemonte), le Regioni a statuto speciale i cui dati sul pieno dell'interpretazione comportano specifiche difficoltà. Nell'interpretazione dei dati va tenuto conto del fatto che la dimensione relativa della spesa pro capite (valore nazionale =100) deve essere valutata con riferimento all'andamento fortemente decrescente degli importi nel periodo considerato, di cui fin qui abbiamo detto ampiamente.

La terza tabella (Tab. 9), proposta per completezza, è riferita al totale della spesa (parte corrente più conto capitale): l'andamento dei dati è una sintesi dei comportamenti di ciascuna delle due componenti della spesa.

In Tab. 12 l'importo della spesa totale, per i tre anni considerati in questa nota, è specificato per livelli di governo. I dati che abbiamo mostrato vanno valutati con ogni prudenza, dipendendo fortemente dal grado di decentramento della spesa nei diversi territori. Prevale ampiamente la spesa dei governi locali nelle due regioni del Nord d'Italia, mentre essa è più bassa (specie per i due anni 2000 e 2013) nelle Regioni del Mezzogiorno.

A. *Veneto*. Rispetto ad una contrazione complessiva della spesa totale nel settore considerato, pari al livello nazionale al 27,2%, il ridimensionamento degli importi in Veneto è largamente minore (-21,3%). Ciò è dovuto ampiamente alla buona tenuta delle

spese correnti (complessivamente, negli anni dal 2000 al 2013, in euro pro capite a valore costante -9,9%). Più specificamente, fatto pari a 100 il valore medio nazionale, nel 2000 l'importo della spesa corrente in Veneto vale 97,0%; nel 2007, il 123,7%; nel 2013 il 106,3%; nei tre anni la spesa in conto capitale vale l'85,9% (2000); il 116,3% (2007); l'82,4% (2013).

Si riducono in modo molto rilevante le spese delle Amministrazioni centrali (cfr. Tab. 12: -35,6%); ciò vale in modo particolare per il conto capitale, in cui risulta una riduzione della spesa del 60,2%, peraltro minore rispetto a quella registrata al livello nazionale (-71,5%).

B. *Emilia Romagna*. La spesa delle Amministrazioni pubbliche si riduce complessivamente del 38,4%. È assai rilevante il calo degli investimenti: le spese in conto capitale si riducono, dal 2000 al 2013, in euro pro capite a valore costante, del 67,5%.

Fatto pari a 100 il valore medio nazionale, nel 2000 l'importo delle spese correnti in Emilia Romagna vale 102,7%; nel 2007, il 98,8%; nel 2013 il 93,5%; nei tre anni la spesa in conto capitale vale il 108,9% (2000); il 78,7% (2007); il 69,4% (2013).

Si riduce in misura assai rilevante la spesa totale delle Amministrazioni centrali (-55,8%), mentre risulta un incremento significativo (+23,0%) delle spese delle Imprese pubbliche locali.

C. *Toscana*. L'importo della spesa totale delle Amministrazioni pubbliche nel settore considerato si riduce fortemente negli anni dal 2000 al 2013 (-39,7%). Ciò vale in misura considerevole per le spese in conto capitale (-62,0%). Comparativamente rispetto alle altre regioni, risulta che, fatto pari a 100 il valore medio nazionale, nel 2000 l'importo della spesa corrente in Toscana vale 112,3%; nel 2007, il 92,7%; nel 2013 il

97,0%; nei tre anni la spesa in conto capitale vale il 126,4% (2000); l'83,6% (2007); il 94,4% (2013).

La spesa totale delle Amministrazioni centrali negli anni considerati, si riduce in misura considerevole (-60,4%) nonostante il recupero che risulta per gli anni dal 2007 al 2013. Nel 2007 la variazione negativa rispetto al 2000 è del 63,4%; dal 2007 al 2013 risulta un incremento della spesa totale delle Amministrazioni centrali dell'8,1%.

D. *Campania*. Per l'insieme delle Amministrazioni pubbliche risultano riduzioni della spesa totale, dal 2000 al 2013, del 34,8% (per le spese in conto capitale, -52,0%).

Lo scarto rispetto alle altre regioni, nonostante il recupero degli ultimi anni, è assai rilevante. Fatto pari a 100 il valore medio nazionale, nel 2000 l'importo della spesa corrente in Campania vale 64,4%; nel 2007, il 46,5%; nel 2013 il 57,2%; nei tre anni la spesa in conto capitale vale il 68,8% (2000); il 97,1% (2007); il 64,9% (2013).

E. *Puglia*. In Puglia il totale delle spese per la cultura si riduce, negli anni dal 2000 al 2013, del 13,6%. In realtà, al 2013 gli importi delle tre regioni meridionali da noi considerate risultano (cfr. ancora la Tab. 9) sostanzialmente allineati; il punto di partenza della Puglia è tuttavia nettamente più basso, sicché la decurtazione è minore. Questa considerazione, proposta in via generale, vale specificamente per le spese delle Amministrazioni centrali: sull'intero periodo la riduzione delle spese è del 25,3% (per gli anni dal 2000 al 2007, -43,4%). Risultano infine scarti assai elevati rispetto alle altre regioni: fatto pari a 100 il valore medio nazionale, nel 2000 l'importo della spesa corrente in Puglia vale il 46,5%; nel 2007, il 40,5%; nel 2013 il 56,2%; nei tre anni la spesa in conto capitale vale il 44,3% (2000); il 65,9% (2007); il 47,3% (2013).

F. *Calabria*. Dato il livello iniziale, più elevato rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno, il calo percentuale della spesa totale è per la Calabria più elevata (-

43,7%); esso si concentra in modo prevalente negli anni 2000-2007 (-37,8%). Sull'intero periodo le spese in conto capitale si riducono del 62,9%.

Sono molto elevati gli scarti rispetto alle altre regioni: fatto pari a 100 il valore medio nazionale, nel 2000 l'importo delle spese correnti in Calabria vale il 67,7%; nel 2007, il 47,8%; nel 2013 il 54,2%; nei tre anni la spesa in conto capitale vale il 78,8% (2000); il 64,2% (2007); il 57,4% (2013).

Merita attenzione l'andamento degli importi erogati dalla Regione Calabria: dal 2000 al 2007 essi si riducono dell'88,3%, per poi crescere in misura modestissima nel successivo periodo (dal 2000 al 2013, -85,8%).

10. È sembrato utile aggiungere, utilizzando ancora le elaborazioni dei CPT, qualche notazione riferita alla specificazione della spesa per categorie economiche, nelle sei regioni da noi prese in esame. Si tratta di un primo tentativo di produrre una qualche indicazione, sia pure precaria, sull'efficacia della spesa, cioè sulla capacità di essa di produrre effettivamente la fruizione di servizi.

Dai dati della Tab. 13 risulta, per i due anni considerati, una quota assai maggiore di spesa per acquisto di beni e servizi, nel settore della cultura e dei servizi ricreativi, per il Veneto e per la Toscana, a fronte di valori assai bassi per le tre regioni meridionali.

11. In un sistema in realtà assai complesso, in cui per ragionevoli motivi interferiscono tra loro scelte dello Stato, ma anche scelte degli altri livelli di governo, la questione di un recupero effettivo del settore della cultura richiede non soltanto un maggiore impegno finanziario di tutti, ma altresì una effettiva riconsiderazione e riforma dei meccanismi finanziari ed istituzionali. Valgono, a nostro avviso, i due punti che seguono.

A. Occorre un riconoscimento non meramente formale del fatto che le spese per la cultura attengono ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) *che devono essere garantiti su tutto il territorio d'Italia*. Ciò comporta, da un lato, la capacità di una valutazione selettiva di diversi oggetti e dall'altro lato il superamento della nequizia stravagante dei c.d. diritti finanziariamente condizionati. Occorre riconoscere che tutti i diritti richiedono, da parte di tutti i livelli di governo, una disponibilità concreta di risorse. È illegittimo un bilancio in cui non si provveda in misura adeguata al finanziamento dei LEP, a più forte ragione rispetto ad un bilancio in cui siano violate le condizioni di equilibrio. Nello stesso modo, una legge (dello Stato o della Regione) che produca l'impossibilità del finanziamento anzidetto viola l'art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione.

In una famiglia, se le risorse sono insufficienti si ridefiniscono a monte le risorse ed i diritti (ricordiamo qui che nell'art. cit. è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la *determinazione* dei LEP), ma non si costruisce un sistema in cui il più debole della famiglia è privato di quanto si afferma costituisca una prestazione "essenziale", soprattutto quando tale prestazione potrebbe avere un forte effetto trainante in altri comparti.

B. A norma dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione, cit., la responsabilità dello Stato è quella di determinare i LEP e di costruire un meccanismo, non soltanto di natura finanziaria, che ne garantisca la disponibilità su tutto il territorio d'Italia. L'attribuzione delle funzioni amministrative, ancora per norma costituzionale (l'art. 118), non spetta per necessità allo Stato, ma va decisa sulle basi di considerazioni di efficacia e di efficienza, fermo restando il potere di sussidiarietà attribuito all'Ente sovraordinato (Stato o Regione).

Dato questo assunto, occorrerà ora definire un sistema di poteri e responsabilità univocamente ordinato che consenta una gestione adeguata del settore. Vi sono, a nostro avviso, forti ragioni, concernenti esternalità ed economie di scala, che indurrebbero a porre al centro del sistema la Regione. Peraltro, la materia “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” è compresa, nella Costituzione vigente, tra quelle a competenza concorrente, mentre ricadrà, ove la riforma costituzionale in atto sia definitivamente approvata, tra le materie di competenza esclusiva delle Regioni con il vincolo, naturalmente, che risulta dalle questioni concernenti i LEP cui abbiamo fatto fin qui ampiamente cenno.