

# **LA SPESA PER LA CULTURA NEGLI ENTI LOCALI**

## **ANALISI COMPARATA ANNI 2010-2016**

**Commento e analisi di Alberto Scheda<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> **Andrea Miani elaborazione dati del sito regionale Finanza del territorio**

## 1 La spesa degli enti locali per la cultura.

### 1.2 Un confronto interregionale

I dati finanziari contenute nella seguente analisi derivano sia dai certificati di bilancio elaborati all'interno del sito della Regione Emilia Romagna "Finanza del Territorio" sia da fonti ISTAT per le altre Regioni (l'ultimo dato ISTAT disponibile è il 2014) mentre per Comuni Province e Unioni della Regione si arriva fino ai dati di consuntivo 2016 .

Il 2016 ha visto la modifica del sistema contabile degli enti locali con l'introduzione della così detta contabilità "armonizzata" introdotta dal D. Lgs 118/2011.

Si è però riusciti a mantenere una serie storica uniforme nella lettura dei dati finanziari in quanto la suddivisione di bilancio consente una riclassificazione essenzialmente omogenea. La vecchia "Funzione relativa alla cultura e ai beni culturali" (suddivisa nei "servizi": "Biblioteche, musei e pinacoteche" e "teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale") prevista nel precedente sistema di bilancio corrisponde nella nuova classificazione alla "Missione 05" "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali", che comprende sia il Programma 01 "Valorizzazione dei beni di interesse storico" che Programma 02 "Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale".

L'analisi dei dati può quindi considerarsi omogenea e univocamente interpretabile per tutto il periodo considerato.

Mantenendosi su livelli aggregati, visto anche il passaggio di classificazione di bilancio, e pur con i vincoli che derivano dal doversi basare sulle autocertificazioni dei comuni (che a volte, soprattutto nel precedente sistema contabile "pre-armonizzazione" consentiva qualche elasticità in più nell'imputazione a bilancio) nel complesso consente con ragionevole precisione di stimare la spesa aggregata per questo tipo di funzione.

Va inoltre ricordato che una valutazione della spesa dovrebbe essere integrata anche da una analisi delle entrate ad essa collegate. In particolare per quanto riguarda le entrate derivanti da fondi nazionali o regionali o dai corrispettivi di alcuni servizi culturali a pagamento (es. teatri). Purtroppo questo tipo di approfondimento non è possibile per l'assenza di dati correlabili. Non resta quindi che sottolineare di nuovo che si tratta fondamentalmente di una analisi della spesa locale e non tanto di un bilancio della cultura.

Prima di proseguire nella trattazione dei dati è opportuno introdurre alcuni elementi di cautela, alcuni sono di natura organizzativa legati all'imputazione contabile, alcuni legati agli andamenti macroeconomici della finanza locale che ha subito in questi anni profondi tagli e ridimensionamenti che hanno inciso anche e soprattutto sulle spese per la cultura. Per primo il diverso assetto istituzionale disegnato dalla riforma della Legge Delrio n. 56/2014 che ha posto in capo alle province solo alcune funzioni definite "fondamentali" tra le quali non è ricompresa la "cultura" e anche la successiva legge Regione Emilia-Romagna 13/2015 che nell'ambito di quelle che erano le cosiddette funzioni delegate non ha confermato quelle relative alla cultura in capo alle Province. Tutto ciò ha prodotto un ridimensionamento della spesa delle Province ma soprattutto una ancor più forte riduzione delle spese per la cultura che ha sicuramente inciso a livello di spesa complessiva dedicata alla funzione. Dall'altra parte nel periodo in considerazione le Unioni di Comuni, soprattutto in Emilia-Romagna, si pongono come nuovi soggetti istituzionali che in alcuni casi diventano non solo soggetti attuatori in termini di strategia ma anche centri di spesa per tutti i comuni aderenti anche per il tema cultura.

Poi vi sono elementi che derivano dalle nuove forme organizzative di gestione della "cultura" in senso lato, che hanno profondamente modificato la modalità di offerte di servizi culturali negli ultimi anni. Ad esempio, la costituzione di istituzioni o fondazioni o l'assegnazione di spazi culturali in gestione a soggetti terzi possono mutare le forme di contabilizzazione della spesa in cultura. Mentre nel caso di una gestione diretta tutte le spese e tutte le eventuali entrate transitano per il bilancio comunale, nel caso di affidamento all'esterno o di costituzione di istituzioni o fondazioni ecc. ciò che viene contabilizzato è il solo valore del trasferimento o corrispettivo che viene assegnato. Questo può produrre differenze significative da comune a comune, che non dipendono dall'effettiva erogazione del servizio ma semplicemente dalle modalità organizzative adottate. Si considerano comunque questi elementi complessivamente non in grado di inficiare la lettura complessiva dei dati rappresentati di seguito.

Tab 1a spesa corrente dei Comuni aggregata per regioni e percentuale destinata alla Cultura (impegni 2014)<sup>2</sup>

FUNZIONI, SERVIZI E INTERVENTI	EMILIA ROMAGNA		LOMBARDIA		VENETO		TOSCANA		PIEMONTE		LAZIO		ITALIA	
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	1.053.998.631	25,4%	2.086.956.370	23,4%	1.073.874.128	29,9%	925.167.389	24,8%	1.128.040.668	29,7%	1.775.000.546	25,1%	<b>15.984.885.549</b>	28,8%
Funzioni relative alla giustizia	21.402.129	0,5%	44.772.439	0,5%	13.698.330	0,4%	20.793.059	0,6%	17.677.731	0,5%	14.476.966	0,2%	<b>297.903.640</b>	0,5%
Funzioni di polizia locale.	193.748.656	4,7%	493.152.589	5,5%	166.877.003	4,6%	204.775.197	5,5%	227.890.296	6,0%	492.692.382	7,0%	<b>2.999.326.966</b>	5,4%
Funzioni di istruzione pubblica.	520.601.689	12,6%	1.028.480.230	11,5%	361.525.413	10,1%	380.155.815	10,2%	419.983.494	11,0%	622.072.757	8,8%	<b>4.928.871.414</b>	8,9%
<b>Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali.</b>	<b>172.428.582</b>	<b>4,2%</b>	<b>278.120.183</b>	<b>3,1%</b>	<b>116.671.791</b>	<b>3,2%</b>	<b>145.924.776</b>	<b>3,9%</b>	<b>113.004.211</b>	<b>3,0%</b>	<b>196.751.821</b>	<b>2,8%</b>	<b>1.529.890.845</b>	<b>2,8%</b>
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo.	69.743.550	1,7%	124.148.418	1,4%	76.121.673	2,1%	55.175.396	1,5%	72.540.064	1,9%	26.851.613	0,4%	<b>713.484.658</b>	1,3%
Funzioni nel campo turistico	27.635.165	0,7%	25.821.337	0,3%	20.116.239	0,6%	23.119.156	0,6%	27.793.475	0,7%	22.045.369	0,3%	<b>326.082.400</b>	0,6%
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti.	310.550.747	7,5%	1.503.900.136	16,9%	425.128.565	11,8%	344.645.918	9,2%	338.109.336	8,9%	1.170.216.714	16,5%	<b>6.297.694.667</b>	11,4%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente.	953.738.093	23,0%	1.689.510.516	19,0%	640.251.065	17,8%	999.307.568	26,8%	861.909.221	22,7%	1.637.344.940	23,1%	<b>13.117.417.139</b>	23,7%
Funzioni nel settore sociale.	750.764.506	18,1%	1.534.356.389	17,2%	576.946.568	16,1%	554.542.775	14,9%	553.023.790	14,5%	1.024.347.783	14,5%	<b>8.329.600.949</b>	15,0%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	33.542.224	0,8%	44.494.255	0,5%	25.758.226	0,7%	40.454.110	1,1%	31.648.757	0,8%	50.253.691	0,7%	<b>414.855.646</b>	0,7%
Funzioni relative a servizi produttivi	36.776.013	0,9%	60.836.814	0,7%	95.109.084	2,6%	35.430.907	1,0%	11.789.370	0,3%	43.325.964	0,6%	<b>511.116.799</b>	0,9%
<b>TOTALE</b>	<b>4.144.929.985</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.914.549.676</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.592.078.085</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.729.492.066</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.803.410.413</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.075.380.546</b>	<b>100,0%</b>	<b>55.451.130.672</b>	<b>100,0%</b>

<sup>2</sup> Per effettuare un raffronto regionale ci si è avvalsi di dati ufficiali di ISTAT che si fermano al 2014

Tab 1b spesa corrente pro capite dei Comuni aggregata per regioni (impegni 2014) e variazione percentuale rispetto al 2007

FUNZIONI, SERVIZI E INTERVENTI	EMILIA ROMAGNA		LOMBARDIA		VENETO		TOSCANA		PIEMONTE		LAZIO		ITALIA	
	Pro Capite	Var 2014-2007	Pro Capite	Var 2014-2007	Pro Capite	Var 2014-2007	Pro Capite	Var 2014-2007	Pro Capite	Var 2014-2007	Pro Capite	Var 2014-2007	Pro Capite	Var 2014-2007
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	237	-6,0%	209	-11,6%	218	-6,8%	247	-13,1%	255	0,9%	301	20,7%	<b>263</b>	-2,0%
Funzioni relative alla giustizia	5	31,6%	4	3,6%	3	-8,2%	6	11,2%	4	-18,5%	2	-15,4%	<b>5</b>	-1,1%
Funzioni di polizia locale.	44	3,0%	49	12,5%	34	6,3%	55	13,0%	52	4,6%	84	6,1%	<b>49</b>	3,4%
Funzioni di istruzione pubblica.	117	4,0%	103	10,9%	73	2,4%	101	2,0%	95	-5,8%	106	-4,3%	<b>81</b>	-1,8%
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali.	<b>39</b>	<b>-12,5%</b>	<b>28</b>	<b>-6,4%</b>	<b>24</b>	<b>-19,9%</b>	<b>39</b>	<b>0,3%</b>	<b>26</b>	<b>-7,9%</b>	<b>33</b>	<b>-12,5%</b>	<b>25</b>	<b>-12,9%</b>
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo.	16	-11,7%	12	-10,3%	15	-7,3%	15	-9,1%	16	-6,1%	5	-24,9%	<b>12</b>	-8,6%
Funzioni nel campo turistico	6	1,0%	3	-35,5%	4	8,0%	6	0,5%	6	-7,0%	4	-12,4%	<b>5</b>	-6,3%
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti.	70	16,0%	150	154,4%	86	10,9%	92	23,0%	76	8,5%	199	51,4%	<b>104</b>	41,6%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente.	214	125,7%	169	32,4%	130	72,5%	266	112,9%	195	48,6%	278	128,6%	<b>216</b>	50,9%
Funzioni nel settore sociale.	169	-7,6%	153	0,7%	117	0,8%	148	6,6%	125	-6,2%	174	24,1%	<b>137</b>	6,6%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	8	-16,1%	4	-3,6%	5	-15,0%	11	-10,2%	7	-14,3%	9	-26,0%	<b>7</b>	-17,9%
Funzioni relative a servizi produttivi	8	-3,8%	6	0,7%	19	-10,8%	9	17,0%	3	-5,2%	7	-20,2%	<b>8</b>	-1,7%
<b>TOTALE</b>	<b>931</b>	<b>11,7%</b>	<b>891</b>	<b>15,1%</b>	<b>729</b>	<b>6,0%</b>	<b>994</b>	<b>16,1%</b>	<b>860</b>	<b>6,7%</b>	<b>1.201</b>	<b>32,9%</b>	<b>912</b>	<b>12,2%</b>
Abitanti (1 gennaio 2015)	4.450.508		10.002.615		4.927.596		3.752.654		4.424.467		5.892.425		60.795.612	

Le tabelle 1a e 1b sopra indicano la spesa che i Comuni delle principali regioni e, a livello nazionale, dedicano alla cultura in proporzione alla spesa corrente, la spesa pro capite e la variazione di spesa corrente rispetto al 2007.

Il primo elemento significativo che emerge è **che i Comuni della Regione Emilia-Romagna sono quelli che destinano la maggior percentuale di spesa corrente alla cultura e ai beni culturali. Le amministrazioni comunali dell'Emilia-Romagna destinano infatti il 4,2% della spesa corrente a questa funzione contro percentuali inferiori dei comuni di tutte le altre regioni. La differenza è ancora più alta se prendiamo la media nazionale che si attesta solo al 2,8%** (contro il 4,2% dell'ER). Oltre al valore relativo (%) non va trascurato il valore assoluto, infatti **pur non essendo la regione più popolosa ne quella con la spesa corrente più alta, i Comuni dell'ER dedicano alla cultura 11,3% del totale della spesa nazionale di tutti i Comuni italiani**. Anche nelle **funzioni affini dell'istruzione e del Sociale la spesa dei Comuni dell'ER è di circa 3 punti % più alta della media nazionale** confermando quindi il dato già commentato.

Nella Tabella 1b viene indicata per il totale dei Comuni la **variazione % in termini di diminuzione di spesa pro capite per cultura nel periodo che va dal 2007 al 2014** (ultimo dato disponibile a livello nazionale). **L'elemento più evidente è il calo in tutte le regioni, l'Emilia Romagna ha un diminuzione della spesa pro capite nel periodo del 12.5% poco inferiore alla media nazionale del 12,9%**. Si può ipotizzare che chi più spendeva, come la RER, ha poi dovuto pesantemente ridurre la spesa per cultura per adeguarsi ai tagli nazionali agli enti locali.

Tab.2a spesa corrente delle Amministrazioni Provinciali per funzione e regione (impegni 2014 Fonte ISTAT).

FUNZIONI, SERVIZI E INTERVENTI	EMILIA ROMAGNA		LOMBARDIA		VENETO		TOSCANA		PIEMONTE		LAZIO		ITALIA	
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	192.212.846	38,4%	435.701.919	38,9%	140.939.033	28,2%	207.847.372	31,9%	178.650.584	28,2%	<b>230.584.249</b>	35,7%	<b>2.415.609.403</b>	33,8%
Funzioni di istruzione pubblica	122.803.533	24,6%	161.617.657	14,4%	57.461.254	11,5%	73.048.738	11,2%	165.310.719	26,1%	<b>176.006.192</b>	27,3%	<b>1.244.053.144</b>	17,4%
<b>Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali</b>	<b>7.126.031</b>	<b>1,4%</b>	<b>14.880.213</b>	<b>1,3%</b>	<b>4.962.779</b>	<b>1,0%</b>	<b>7.020.397</b>	<b>1,1%</b>	<b>2.463.018</b>	<b>0,4%</b>	<b>10.049.155</b>	<b>1,6%</b>	<b>101.307.220</b>	<b>1,4%</b>
Funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo	8.962.337	1,8%	16.102.152	1,4%	10.015.099	2,0%	7.014.039	1,1%	3.301.657	0,5%	<b>5.716.147</b>	0,9%	<b>83.783.961</b>	1,2%
Funzioni nel campo dei trasporti	6.117.426	1,2%	230.691.828	20,6%	142.916.750	28,6%	175.664.065	27,0%	95.824.677	15,1%	<b>2.599.130</b>	0,4%	<b>1.217.024.103</b>	17,0%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	65.458.517	13,1%	109.023.394	9,7%	68.990.140	13,8%	66.542.899	10,2%	95.437.940	15,1%	<b>76.960.544</b>	11,9%	<b>813.360.031</b>	11,4%
Funzioni nel campo della tutela ambientale.	26.109.267	5,2%	49.950.899	4,5%	32.546.634	6,5%	43.357.368	6,7%	28.291.702	4,5%	<b>42.905.391</b>	6,6%	<b>435.064.197</b>	6,1%
Funzioni nel settore sociale	11.073.542	2,2%	28.233.741	2,5%	12.147.160	2,4%	4.972.642	0,8%	6.578.958	1,0%	<b>19.946.497</b>	3,1%	<b>169.194.084</b>	2,4%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	60.179.603	12,0%	75.276.797	6,7%	29.093.110	5,8%	66.014.317	10,1%	57.625.393	9,1%	<b>81.020.249</b>	12,5%	<b>664.296.314</b>	9,3%
<b>Totale</b>	<b>500.043.102</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.121.478.600</b>	<b>100,0%</b>	<b>499.071.959</b>	<b>100,0%</b>	<b>651.481.837</b>	<b>100,0%</b>	<b>633.484.648</b>	<b>100,0%</b>	<b>645.787.554</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.143.692.457</b>	<b>100,0%</b>

Tab.2b spesa corrente pro capite delle Amministrazioni Provinciali per funzione e regione (impegni 2014 Fonte ISTAT) e variazione percentuale rispetto al 2007.

FUNZIONI, SERVIZI E INTERVENTI	EMILIA ROMAGNA		LOMBARDIA		VENETO		TOSCANA		PIEMONTE		LAZIO		ITALIA	
	Pro Capite	Var 2014- 2007	Pro Capite	Var 2014-2007	Pro Capite	Var 2014-2007	Pro Capite	Var 2014- 2007	Pro Capite	Var 2014- 2007	Pro Capite	Var 2014- 2007	Pro Capite	Var 2014- 2007
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo. Di cui:	43	-1,6%	44	6,0%	29	-6,3%	55	8,9%	40	-9,7%	39	1,9%	40	-6,0%
Funzioni di istruzione pubblica	28	-32,4%	16	-50,0%	12	-24,9%	19	-13,8%	37	-32,0%	30	-14,2%	20	-30,0%
<b>Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali</b>	<b>2</b>	<b>-51,4%</b>	<b>1</b>	<b>-55,4%</b>	<b>1</b>	<b>-62,3%</b>	<b>2</b>	<b>-67,0%</b>	<b>1</b>	<b>-73,8%</b>	<b>2</b>	<b>-58,7%</b>	<b>2</b>	<b>-55,6%</b>
Funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo	2	-40,7%	2	-40,3%	2	-53,3%	2	-74,9%	1	-71,8%	1	-45,0%	1,4	-61,2%
Funzioni nel campo dei trasporti	1	-71,7%	23	68,6%	29	16,5%	47	0,3%	22	7,1%	0,4	-79,4%	20	0,4%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	15	-15,1%	11	-19,1%	14	-31,0%	18	-7,7%	22	-2,7%	13	-9,9%	13	-16,9%
Funzioni nel campo della tutela ambientale.	6	-21,7%	5	-39,1%	7	-4,0%	12	-24,1%	6	-22,0%	7	-22,3%	7	-24,8%
Funzioni nel settore sociale	2	-41,3%	3	-37,0%	2	-16,6%	1	-63,8%	1	-83,8%	3	-48,4%	3	-45,4%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	14	-5,6%	8	-48,3%	6	-19,0%	18	-14,3%	13	-42,8%	14	17,8%	11	-30,0%
<b>Totale</b>	<b>112</b>	<b>-19,5%</b>	<b>112</b>	<b>-16,2%</b>	<b>101</b>	<b>-12,2%</b>	<b>174</b>	<b>-9,5%</b>	<b>143</b>	<b>-23,4%</b>	<b>110</b>	<b>-11,1%</b>	<b>118</b>	<b>-19,0%</b>
Abitanti (1 gennaio 2015)	4.450.508		10.002.615		4.927.596		3.752.654		4.424.467		5.892.425		60.795.612	

Le tabelle 2a e 2b indicano la spesa che le Amministrazioni provinciali, aggregate per regioni e a livello nazionale, dedicano alla cultura in proporzione alla spesa corrente, la spesa pro capite e la variazione di spesa rispetto ai dati 2007. **Per le Province nell'anno di riferimento, precedente alla riforma ed ai tagli della legge Delrio, la spesa per cultura era allineata a quella nazionale e pari 1,4%.** Anche per le Province il valore è comunque il più alto delle regioni di riferimento del campione e allineato a quello nazionale. Il taglio delle spese per la cultura evidenziato più avanti sarà invece macroscopico a fronte della suddetta riforma. La tabella 2b mostra **che la spesa pro capite per cultura delle province dell'ER, nel periodo 2007-2014, ha avuto un taglio del 51,4%, taglio in media con quello nazionale. Vedremo dai dati più recenti che il dato del taglio diventerà ancora più drastico negli anni 2015-16**

Tab. 3 spesa corrente e per investimenti dei Comuni dell'Emilia-Romagna per la cultura (serie storica 2010-2016)

Anno	Spese correnti per la Cultura	Spese correnti totali	Spese per la Cultura procapite	Spese correnti per la Cultura/Spese correnti totali	Investimenti per la Cultura	Spese investimenti totali	Investimenti per la Cultura procapite	Investimenti per la Cultura/Investimenti totali
2010	195.655.784	3.859.285.687	44,1	5,1%	37.013.195	938.051.373	8,4	3,9%
2011	187.505.314	3.721.284.327	42,0	5,0%	35.574.543	777.547.282	8,0	4,6%
2012	176.114.861	3.778.426.886	39,4	4,7%	25.218.346	581.783.682	5,6	4,3%
2013	174.743.703	4.208.699.324	39,2	4,2%	31.251.489	866.556.613	7,0	3,6%
2014	172.720.729	4.158.960.878	38,8	4,2%	19.379.321	645.150.107	4,3	3,0%
2015	172.186.256	4.098.339.867	38,7	4,2%	21.441.297	666.018.159	4,8	3,2%
2016	169.561.647	4.050.231.793	38,0	4,2%	30.705.033	681.301.382	6,9	4,5%
<b>MEDIA</b>	<b>178.355.471</b>	<b>3.981.348.462</b>	<b>40,0</b>	<b>4,5%</b>	<b>28.654.746</b>	<b>736.629.800</b>	<b>6,4</b>	<b>3,9%</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Banca Dati Finanza del Territorio

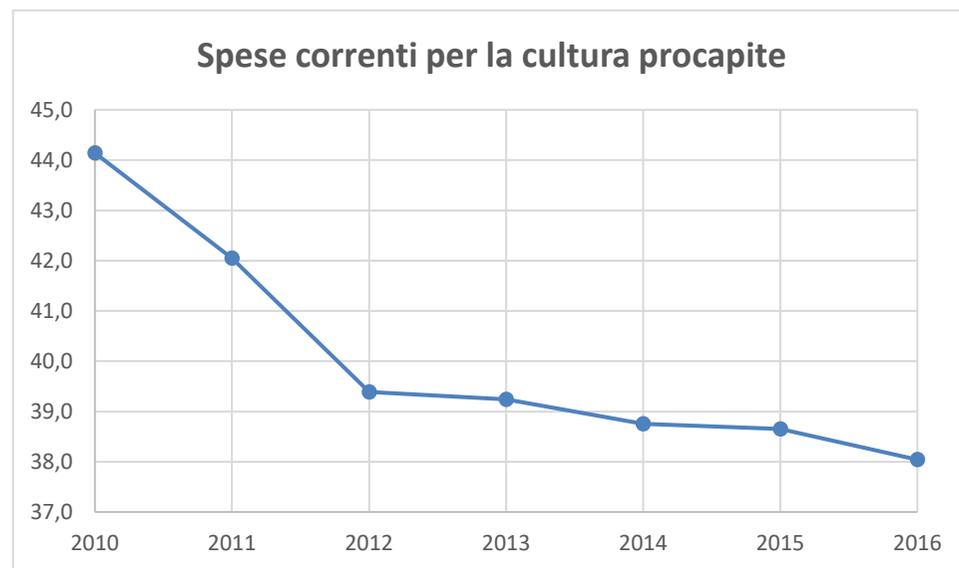
In generale il taglio dei trasferimenti statali di questi anni agli enti locali si è proporzionalmente riflesso nei tagli per la cultura. Il Dato è confermato sia dai valori pro-capite che passano da **44,1 € del 2010 ai 38€ del 2016** (vedi grafico 1) che dal peso % delle spese culturali rapportate al totale delle spese correnti. La spesa pro capite ha un calo repentino nei primi anni per poi stabilizzarsi a valori attorno ai 38€- 39€. Va tenuto conto che nel biennio 2013-2014 la spesa corrente dei Comuni aumenta per poi stabilizzarsi sopra i 4 miliardi circa. Il dato del calo della spesa pro-capite è quindi ancora più forte. Una possibile lettura è che siano diminuite le così dette spese variabili legate ad iniziative per poi attestarsi al livello di spesa comunque necessario per mantenere il funzionamento delle istituzioni culturali (biblioteche, teatri, etc.).

Leggendo la spesa per cultura in rapporto al totale spesa corrente si ha un progressivo anche se lieve abbassamento negli anni dal 2010 al 2013 **partendo dal 5,1%** per poi stabilizzarsi **dal 2013 al 4,2%** della spesa corrente. Non va trascurato neanche il valore assoluto, **in sette anni si sono persi più di 26 milioni di euro di spesa corrente destinata alle attività culturali** pari ad una diminuzione del 13,3%.

L'analisi sugli investimenti è più complessa, per natura le spese in conto capitale hanno un andamento altalenante in quanto legate alla realizzazione o manutenzione di edifici culturali. E quindi non è possibile, come figurato dai grafici successivi, individuare uno specifico trend. Va anche tenuto conto che i lavori si protraggono spesso per più anni non consentendo una lettura coerente se non per periodi storici estremamente lunghi. Con queste premesse si conferma comunque il dato di riduzione gli investimenti pro-capite per la cultura che hanno un trend di calo quasi lineare dal 2010 (8,4 € pro capite) al 2015 (4,8 € pro capite) (**Grafico 2**) con un significativo incremento nel 2016 in cui si passa ad un 6,9 e pro capite. Il dato in generale del calo degli investimenti degli enti locali è

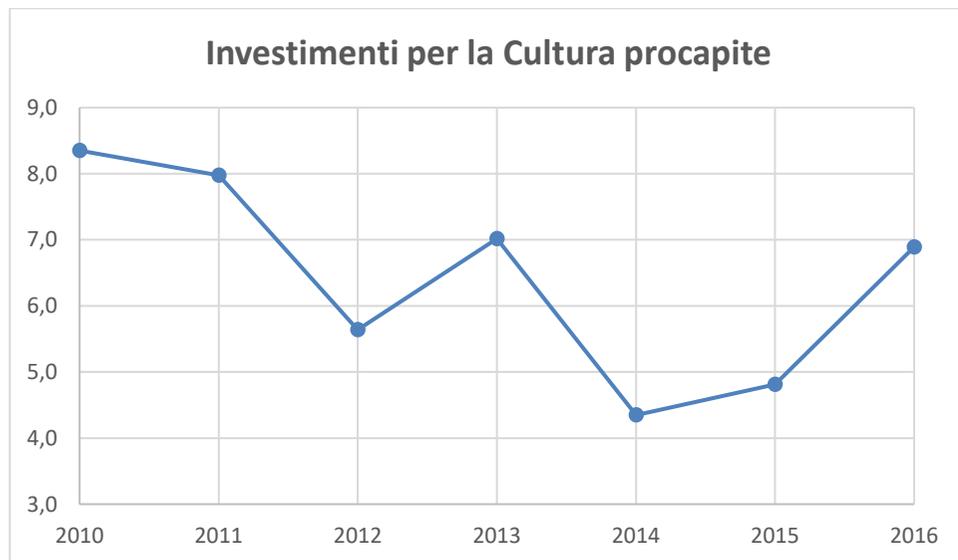
uno dei problemi più sentiti a livello nazionale, dovuto oltre che dai tagli ad altri fattori che hanno influito negativamente, la riduzione del turn-over del personale (anche tecnico), l'aumentare della complessità delle procedure di affidamento, e in vincoli del patto di stabilità ora modificato in pareggio di bilancio. In termini di peso % rispetto agli investimenti totali, come anticipato è invece maggiormente altalenante con un valore iniziale del 2010 del 3,9% (investimenti inerenti la cultura rapportati al totale investimenti) che si conclude nel 2016 con un 4,5% dato di buon auspicio che supera la media del periodo di riferimento (3,9%) (**grafico 4**). L'incremento potrebbe essere il primo effetto di vincoli meno stringenti del pareggio di bilancio (ex patto di stabilità) e di un parziale allentamento del blocco del turn over del personale.

Grafico 1



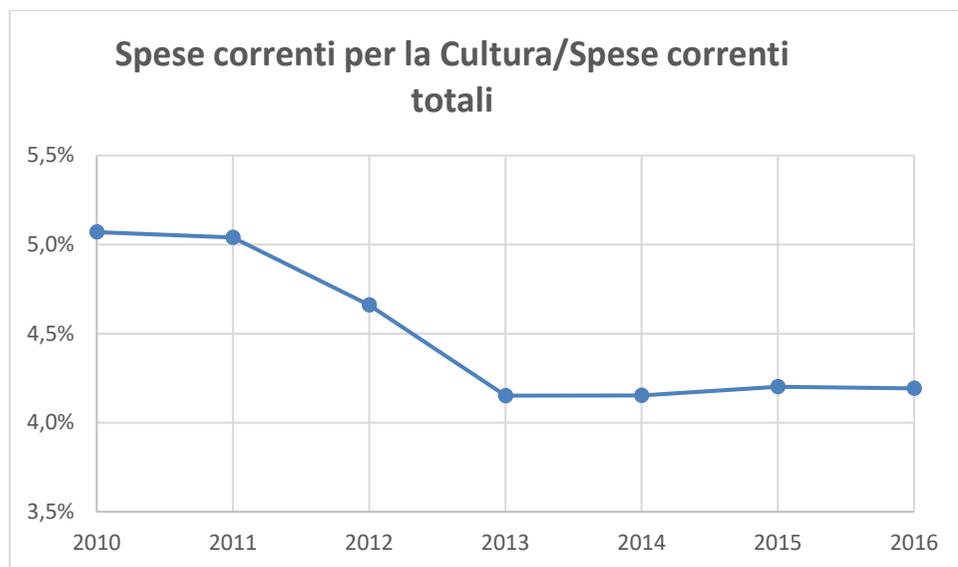
Il grafico mostra la diminuzione della spesa corrente pro capite per la cultura che passa 44,1 € del 2010 ai 38€ del 2016 con una sostanziale stabilizzazione nell'ultimo quadriennio.

Grafico 2



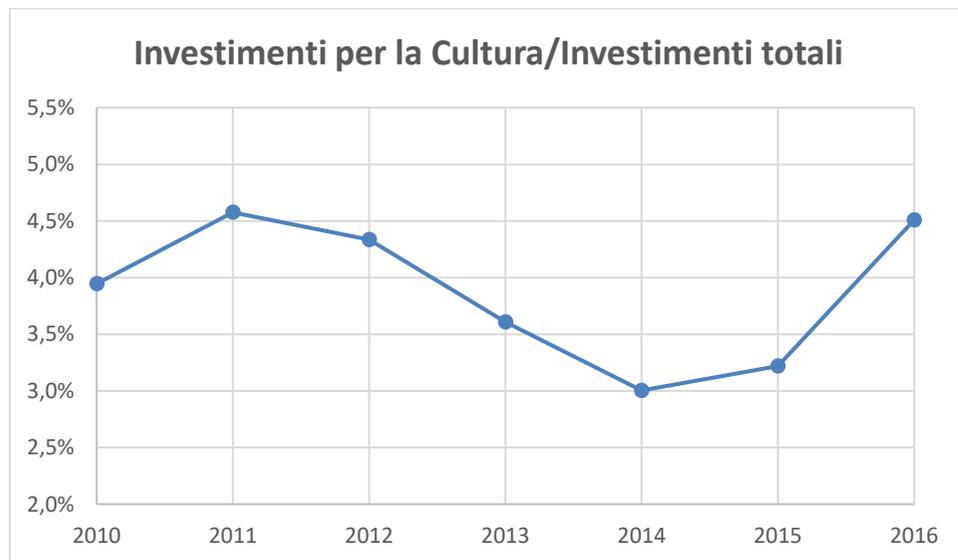
Come anticipato la natura della spesa per investimenti non ha un andamento lineare in quanto legata alla realizzazione di singole opere, anche rilevanti, e al fatto che tali spese vanno monitorare per archi di tempo molto più lunghi per essere significativi. Comunque anche qui si rimarca un trend di essenziale diminuzione.

Grafico 3



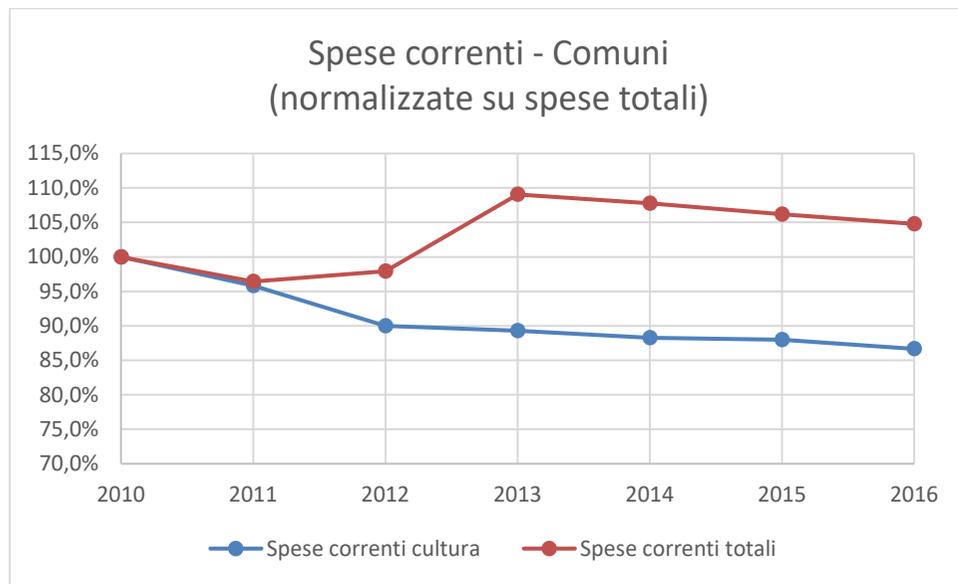
La spesa per cultura in rapporto al totale spesa corrente indica un progressivo anche se lieve abbassamento negli anni dal 2010 al 2013 **partendo dal 5,1%** per poi stabilizzarsi **dal 2013 al 4,2%** della spesa corrente

Grafico 4



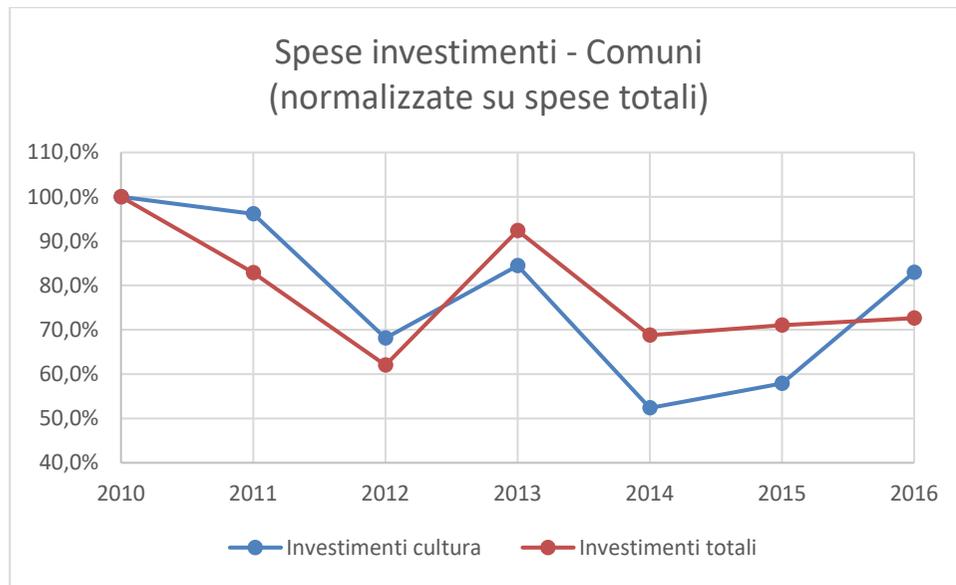
Come spiegato sopra per la natura della spesa gli investimenti non hanno un andamento lineare che consenta una lettura uniforme. Un dato va però rilevato rispetto alla spesa corrente, in cui il calo è palese, **per la spesa in conto capitale la scelta degli enti è stata comunque quella di non rinunciare essenzialmente alla manutenzione e realizzazione del proprio patrimonio culturale.** Vedi anche a conferma di questa interpretazione **il Grafico 6**

Grafico 5



Se normalizziamo la spesa per renderla leggibile in maniera uniforme ponendo il 2010 come base 100% notiamo, come anticipato nella tabella 3, che a fronte di un aumento della spesa corrente totale in particolare dal 2012 si ha invece un calo, poi stabilizzato della spesa per cultura. In sintesi la cultura ha subito senz'altro in termini relativi e assoluti una penalizzazione significativa nella spesa corrente

Grafico 6



Come già espresso, la spesa per investimenti in cultura mantiene una maggior correlazione con gli investimenti totali per le ragioni sopra riportate

**Tabella 4** spesa corrente per cultura per **classi di Comuni** per dimensione della popolazione in ER

	<10.000 abit.	tra 10.000e 20.000 abit	tra 20.000 e 50.000 abit	>50.000 abit.	TOTALE
<b>2010</b>	25.348.699	29.288.781	22.930.039	118.088.265	195.655.784
<b>2011</b>	24.149.248	28.214.025	21.404.705	113.737.336	187.505.314
<b>2012</b>	22.005.874	27.798.411	19.831.438	106.479.139	176.114.861
<b>2013</b>	22.483.209	26.678.265	19.094.000	106.488.228	174.743.703
<b>2014</b>	20.978.937	26.226.301	18.851.258	106.664.233	172.720.729
<b>2015</b>	20.704.951	25.633.195	19.728.245	106.119.866	172.186.256
<b>2016</b>	20.305.588	24.092.208	19.151.338	106.012.513	169.561.647

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Banca Dati Finanza del Territorio

La tabella indica la spesa corrente per cultura per cluster di comuni raggruppati per dimensione della popolazione. La spesa più alta si registra nei comuni Capoluogo o comunque con più di 50.000 abitanti. Spesa che complessivamente supera sempre nel periodo considerato i 100 milioni di euro annuo, mentre nelle altre classi di comuni si rileva una sostanziale costanza a livello assoluto anche per la diversa numerosità degli enti in ogni fascia. Quello che si può rilevare è che **la spesa culturale nei grandi centri rappresenta quasi costantemente il 60% della spesa culturale totale di tutti i comuni. Mentre il peso della spesa culturale dei Comuni delle altre fasce si attesta attorno all'11% per i comuni inferiori ai 10.000 abitanti e per quelli tra i 20.000 e i 50.000**, mentre il peso cresce nella fascia intermedia tra i 10.000 e i 20.000 abitanti in cui la spesa per cultura rappresenta il 15% della spesa totale di tutti gli enti. I dati successivi pro capite consentiranno una lettura più articolata del fenomeno.

**Tabella 5** spesa corrente pro capite per cultura per **classi di Comuni** per dimensione della popolazione

	<10.000 abit. Spese correnti per cultura pro capite	<10.000 abit Spese correnti pro capite totali	tra 10.000 e 20.000 abit. Spese correnti per cultura pro capite	tra 10.000 e 20.000 abit Spese correnti pro capite totali	tra 20.000 e 50.000 abit. Spese correnti per cultura pro capite	tra 20.000 e 50.000 abitanti Spese correnti pro capite totali	>50.000 abit. Spese correnti per cultura pro capite	>50.000 abit. Spese correnti pro capite totali
<b>2010</b>	23	791	34	757	39	858	63	974
<b>2011</b>	22	771	31	731	36	827	60	922
<b>2012</b>	21	792	31	760	33	858	56	912
<b>2013</b>	21	866	29	855	33	950	56	1.033
<b>2014</b>	20	844	29	840	31	930	56	1.028
<b>2015</b>	20	811	28	813	32	908	56	1.035
<b>2016</b>	19	795	27	791	31	931	56	1.020

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Banca Dati **Finanza del Territorio**

La tabella e il grafico sotto confermano come vi sia una significativa correlazione fra dimensione dei comuni e spesa pro capite per cultura. **Di fatto i comuni più grandi hanno una spesa pro capite significativamente superiore a quella dei comuni di tutte le altre dimensioni. I comune con più di 50.000 abitanti di fatto spendono quasi 60€ per abitante contro una media degli altri enti che si aggira sui 20€-30€ pro capite. Il pro capite normalizza i dati e consente quindi di dire che più grandi sono i comuni più spendono per cultura. Si conferma quindi l'”effetto città”, dato anche dallo studio precedente, cioè una tendenza della spesa a polarizzarsi nei centri di maggiori dimensioni. Nel 2016 per le spese culturali si passa dai 19€ pro capite dei comuni inferiori ai 10.000 abitanti ai 56€ dei comuni sopra i 50.000 abitanti. C'è una progressione proporzionale tra classe di dimensione di comuni e spesa pro capite in cultura. I Comuni sopra i 50.000 abitanti spendono quasi il triplo per abitanti dei comuni <10.000 abitanti.**

Anche qui le motivazioni possono essere legate al fatto che comunque le grandi città hanno istituzioni culturali come musei, biblioteche, teatri che comunque assorbono risorse costanti, inoltre sono spesso protagoniste degli eventi culturali più significativi anche in termini di iniziative, il grafico 7 ne è la rappresentazione più efficace. **Si conferma quindi che le grandi città sono quindi poli attrattivi dal punto di vista culturale per un bacino territoriale anche più ampio di quello del confine comunale.**

Grafico 7

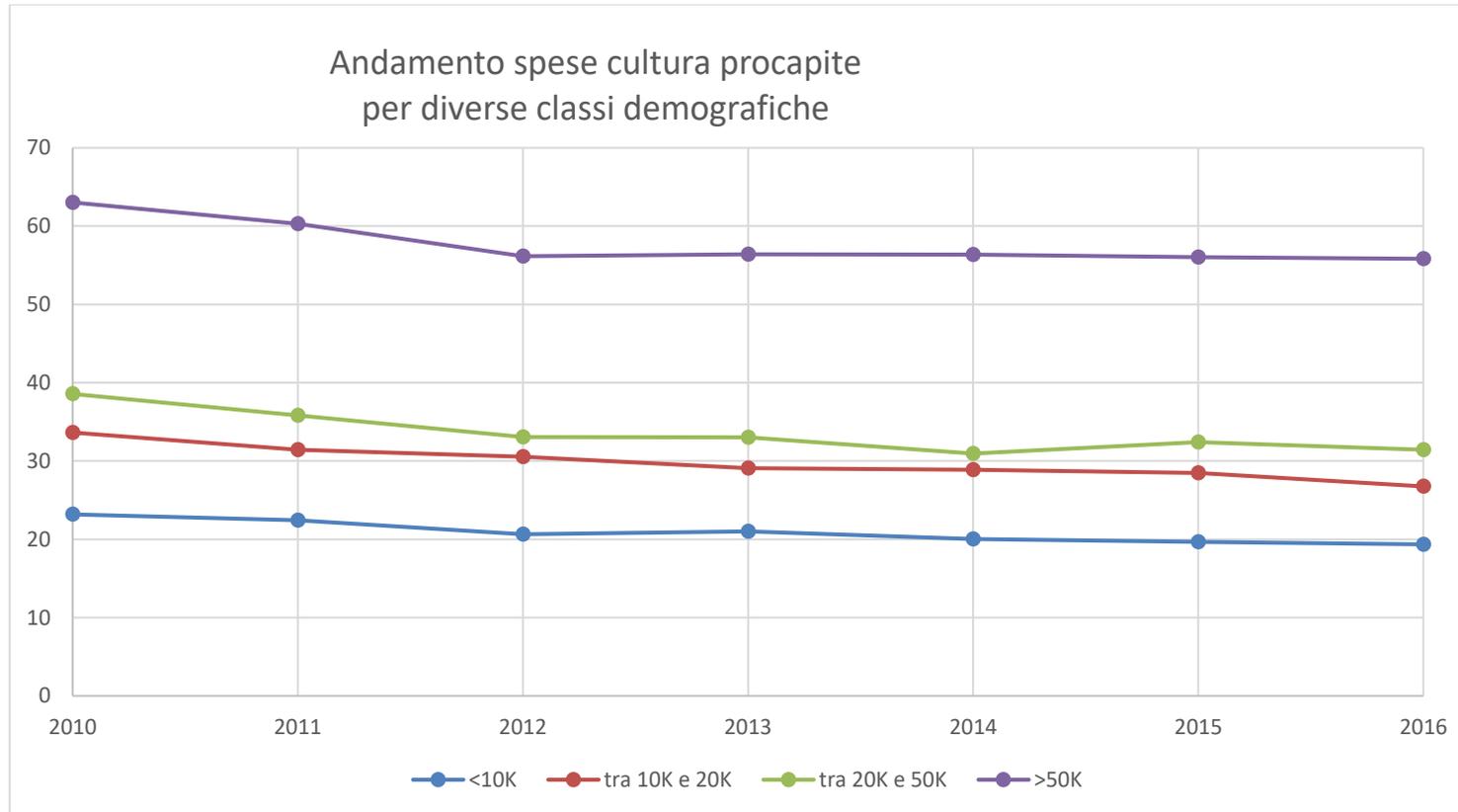
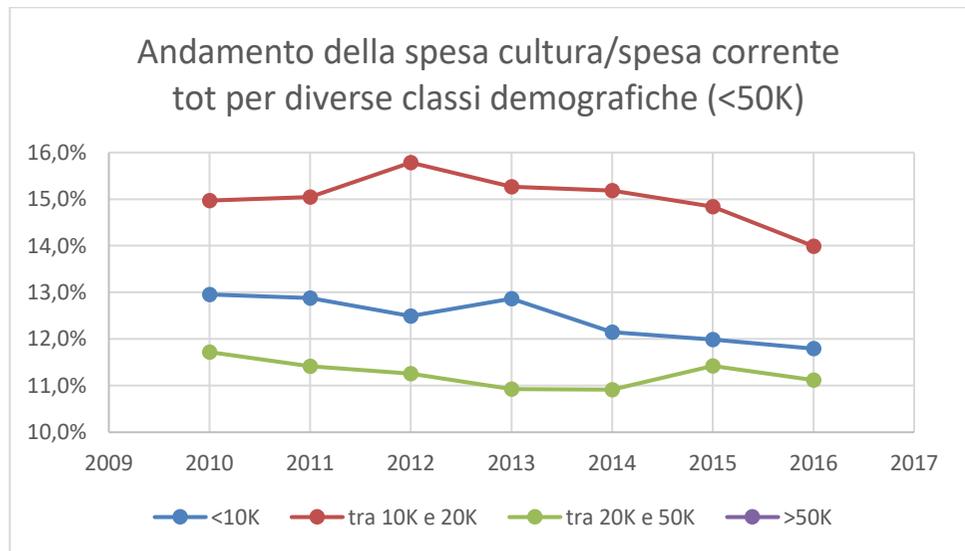
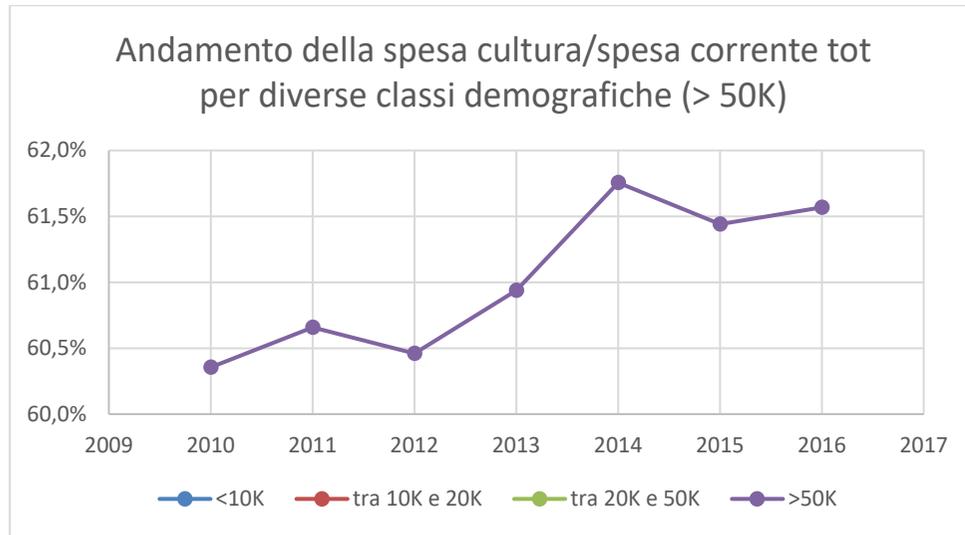
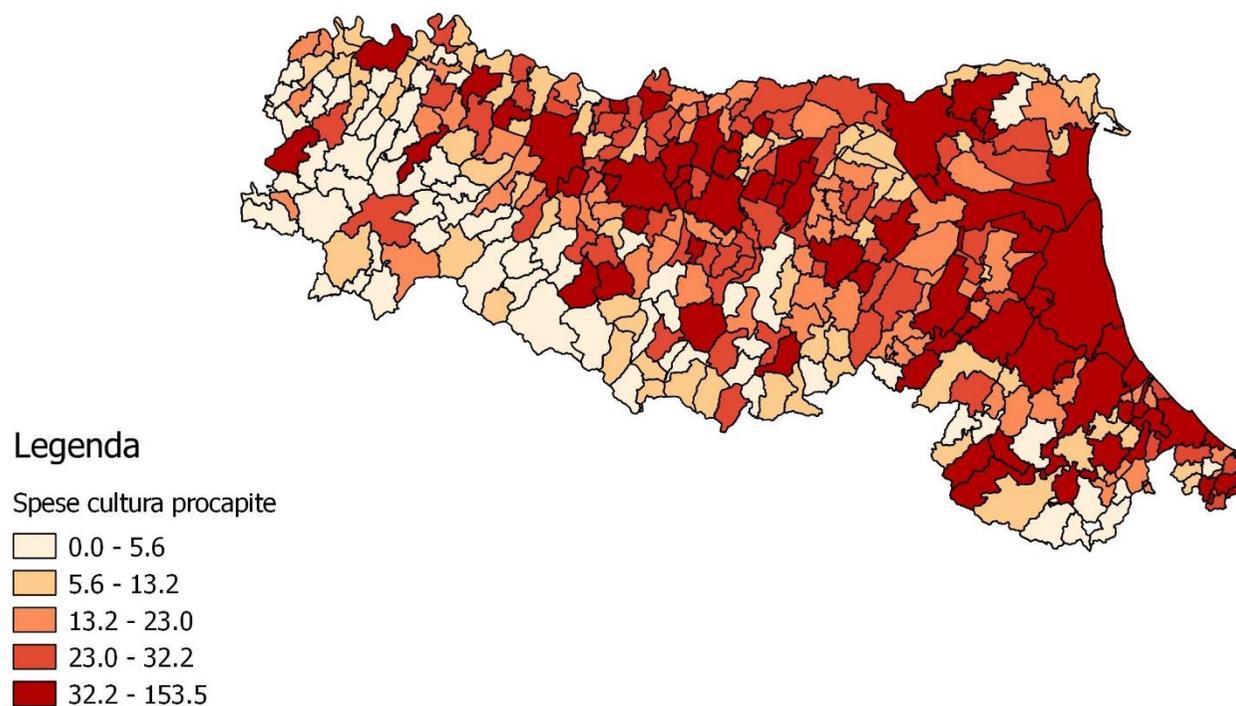


Grafico 8 e 9



Anche in termini di andamento storico del trend di spesa si conferma l'egemonia dei grandi centri. Mentre nelle grandi città la spesa percentuale addirittura aumenta (anche se solo dell'1,3%) rispetto alla spesa della cultura di tutti gli altri centri nel periodo di riferimento, nelle altre classi dimensionali di comuni la spesa tende a diminuire.

**Grafico 10** spesa pro capite per la cultura per i Comuni anno 2016



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Banca Dati **Finanza del Territorio**

La cartina mostra molto significativamente, per intensità di colore, la spesa pro capite per cultura nei comuni della regione. Nella legenda sono riportate le classi di spesa pro capite in euro (**classi equinumerose**). Di fatto più è intenso il colore più il comune ha un'alta spesa pro capite in cultura. Da una prima lettura si conferma come i capoluoghi concentrino la più alta spesa pro capite a parte il piacentino che ha valori molto bassi. La lettura geografica indica una alta spesa su tutto il litorale ma anche in Romagna in generale, mentre la spesa è molto bassa nella zona appenninica.



**Tabella 6** spesa per cultura delle **amministrazioni Provinciali**. Rapporto con la spesa corrente e trend di periodo (valori normalizzati)

Anni	Spesa corrente per cultura	Spesa corrente X cultura (normalizzata)	Spesa corrente totale	Spesa corrente totale (normalizzata)	Spesa investimenti per cultura	Spesa investimenti x cultura (normalizzata)	Spesa investimenti totale	Spesa investimenti totale (normalizzata)
2010	12.305.461	100,0%	598.703.142	100,0%	2.291.835	100,0%	304.417.233	100,0%
2011	10.028.852	81,5%	589.889.221	98,5%	5.669.848	247,4%	243.401.174	80,0%
2012	9.281.364	75,4%	561.769.734	93,8%	2.118.819	92,5%	172.430.339	56,6%
2013	7.877.894	64,0%	563.247.041	94,1%	2.355.037	102,8%	171.583.058	56,4%
2014	7.126.031	57,9%	500.043.102	83,5%	2.407.227	105,0%	110.038.870	36,1%
2015	7.214.946	58,6%	533.015.100	89,0%	1.510.722	65,9%	131.204.348	43,1%
2016	1.474.117	12,0%	530.881.865	88,7%	3.085.675	134,6%	120.038.129	39,4%

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Banca Dati **Finanza del Territorio**

La tabella indica il **fortissimo calo della spesa culturale delle amministrazioni provinciali**, sia in valore assoluto ma soprattutto in rapporto alla spesa corrente totale. Abbiamo già richiamato in premessa la motivazione normativa di questa diminuzione, di fatto Per effetto della legge 56/2014 che ha posto in capo alle province solo alcune funzioni “definite fondamentali”, tra le quali non è ricompresa la “cultura”, e la successiva legge Regione Emilia-Romagna 13/2015 che nelle ambito di quelle che erano le cosiddette “funzioni delegate” non ha confermato quelle relative alla “cultura” in capo alle Province (al contrario di alcune funzioni quali “diritto allo studio”, alcune della “formazione professionale” ecc.), la conseguenza è stata che dal 1/1/2016 le Province non possono mettere a disposizione proprie risorse se non in via assolutamente residuale o per la conclusione di procedimenti o di progetti iniziati in precedenza rispetto alla funzione in parola. Infatti nel periodo di riferimento **risulta un taglio sulla spesa corrente complessiva di tutte le province di circa 11,3%, a fronte di una diminuzione della spesa culturale del 88%**. Un quasi annullamento che **in valore assoluto passa dai 12 milioni del 2010 ai 1,4 milioni del 2016**. Per i motivi sopra addotti la riduzione è la più drastica fra tutte quelle rilevate fino ad ora. Sugli investimenti, vale quanto detto sopra, per gli investimenti l’andamento è più altalenante e non così drastico. Infatti le province ovviamente continuano probabilmente a sostenere spese in conto capitale per la cultura avviate in anni passati.

Grafico 11

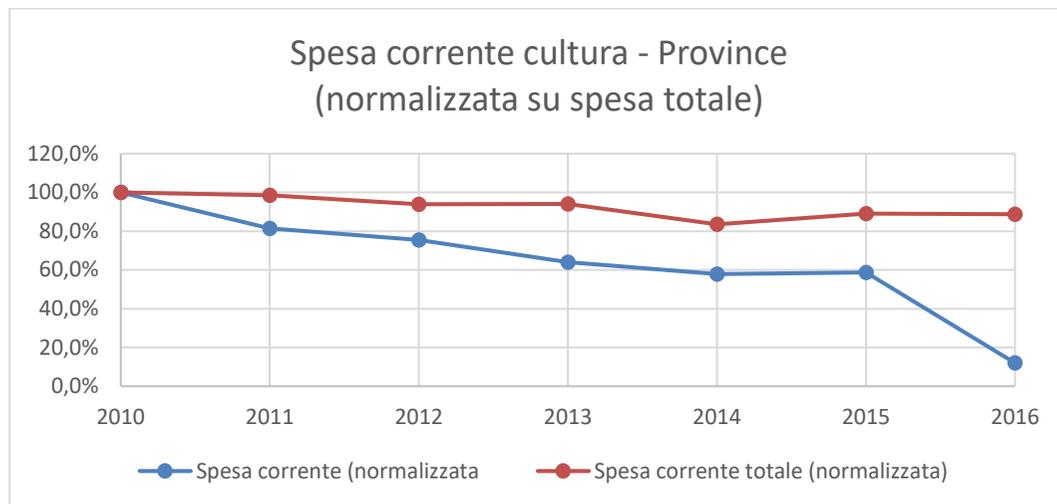
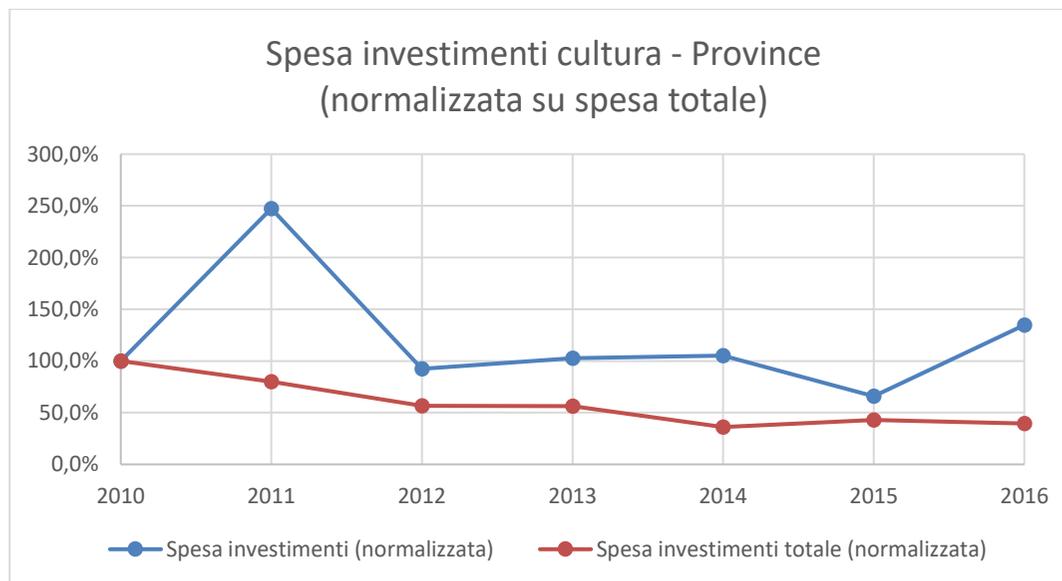


Grafico 12



I grafici sopra illustrano bene quanto sopra specificato.

Tabella 7 Unioni di Comuni- spese per cultura (normalizzata)

ANNI	Spesa corrente cultura	Spesa corrente cultura (normalizzata)	Spesa corrente totale	Spesa corrente totale (normalizzata)	Spesa investimenti cultura	Spesa investimenti cultura (normalizzata)	Spesa investimenti totale	Spesa investimenti totale (normalizzata)
2016	3.100.702	428,3%	410.026.231	172,0%	4.661	7,6%	22.828.184	88,6%
2015	2.897.907	400,3%	368.493.252	154,6%	198.288	321,7%	30.439.631	118,1%
2014	2.295.919	317,1%	350.407.658	147,0%	0	0,0%	37.775.729	146,6%
2013	742.822	102,6%	287.234.177	120,5%	11.464	18,6%	16.960.200	65,8%
2012	766.858	105,9%	270.061.208	113,3%	179.363	291,0%	15.401.898	59,8%
2011	723.980	100,0%	238.347.356	100,0%	61.641	100,0%	25.774.427	100,0%

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Banca Dati **Finanza del Territorio**

Le **Unioni di Comuni** sono una realtà che ha modificato il panorama istituzionale in particolare della Regione Emilia Romagna, con la legge regionale 21/2012 si è ridisegnato l'assetto territoriale prevedendo incentivi finanziari alla creazione di Unioni, per questo negli anni successivi vediamo un incremento delle Unioni e dei conferimenti di funzioni e risorse con il relativo aumento di spesa corrente. Il dato è suffragato dal fatto che la spesa corrente totale contenuta nei bilanci delle Unioni di Comuni nel periodo di riferimento quasi raddoppia, passando da 238 milioni a 410 milioni, con un incremento del 72%. Rispetto alla spesa corrente il dato è percentualmente di rilievo con una quadruplicazione della spesa destinata alla cultura nel periodo di riferimento, che passa da 723.980 € del 2011 ai 3.100.702 € del 2016 anche se non particolarmente significativo in valore assoluto. A livello di diffusione, rilevante segnalare che nel 2016 su 40 unioni presenti in ER almeno 15 avevano uno stanziamento di bilancio afferente la cultura. seppur in valore assoluto non particolarmente alto, tenendo anche conto del peso delle altre funzioni.

Dal punto di vista della serie storica, seppure la legge nazionale non annoveri la "cultura" fra le funzioni fondamentali vi è comunque un incremento nei bilanci delle Unioni. **L'incremento delle spese in cultura negli anni dal 2013 al 2014 e successivi dipende probabilmente da più fattori, in parte perché in quel periodo si è assestato il fenomeno delle unioni, sostanzialmente vi è un notevole incremento nel numero di unioni che arrivano fino al numero odierno di una quarantina con la soppressione delle ultime Comunità Montane e la costituzione di nuove unioni di pianura oltre alle 8/9 di montagna. In parte può essere dovuto a finanziamenti di settore specifici di enti sovraordinati.** Da rimarcare che, anche che se negli ultimi anni (2015-2017) il PRT non prevedeva contributi per le funzioni della cultura, nel 2014 i criteri erano molto più "laschi" e "semplificati" permettendo probabilmente una destinazione di risorse anche alla Cultura.

Anche la spinta di avere un coordinamento di bacino più ampio dell'ambito comunale per la pianificazione strategica delle politiche culturali e delle risorse da destinare può aver inciso. La spesa di investimenti non ha nessun rilievo visto anche i limiti normativi e i rilievi della Corte dei Conti che fino ad

oggi hanno di fatto fortemente vincolato la possibilità in generale per le Unioni di fare investimenti. Solo recentemente la giurisprudenza della Corte dei Conti si è consolidata e anche la Legge di Bilancio del 2018 ha specificamente previsto questa possibilità. Gli effetti si vedranno quindi negli anni futuri. Nella lettura va tenuto conto che probabilmente la maggior parte di queste risorse potrebbero provenire in gran parte dai bilanci comunali aderenti alle Unioni che avranno visto una corrispondente diminuzione, ma non va dimenticato, un effetto sinergico che spesso le Unioni hanno saputo sviluppare grazie ad una maggior capacità di fund raising di risorse da enti sovraordinati o da privati

Grafico 13

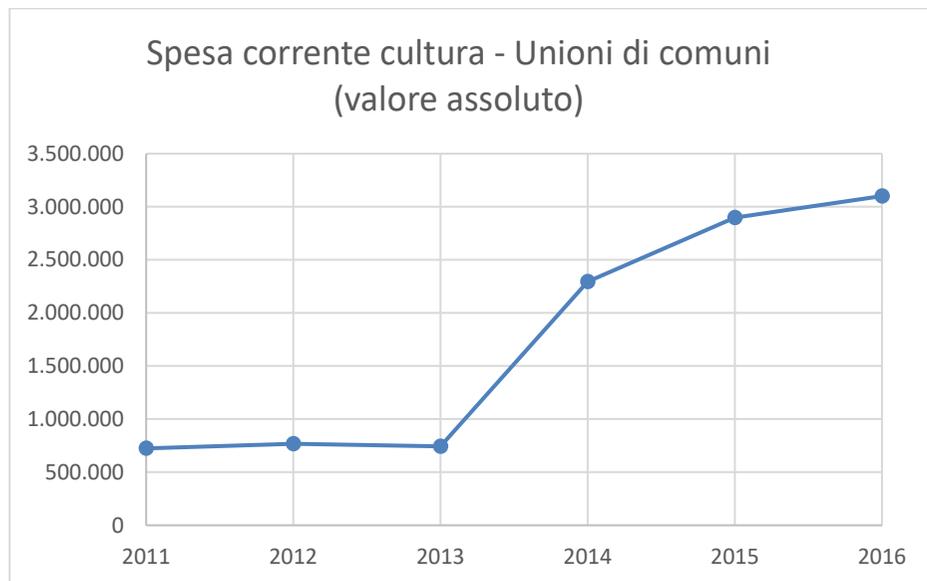
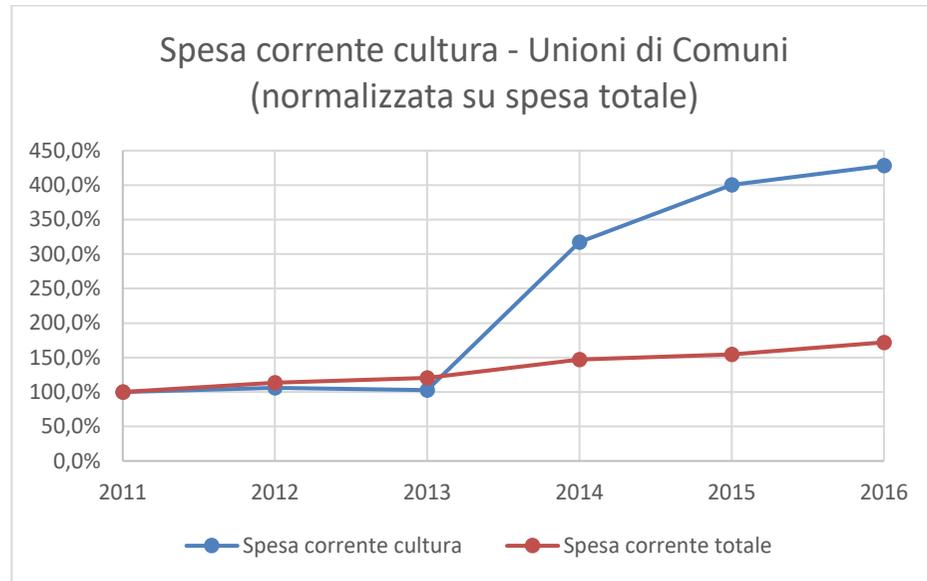


Grafico 14



I grafici sopra illustrano quanto commentato in tabella.