



Novembre 2005

GLI INTERVENTI PER LO SVILUPPO DI SISTEMI INTEGRATI DI BENI E SERVIZI CULTURALI

(l.r. n. 35/1995)



Voghera(PV) Biblioteca Civica Ricottiana – Sala Lettura

IN PRIMO PIANO

Quali informazioni sono attualmente disponibili sull'attuazione della legge regionale che promuove e coordina lo sviluppo di sistemi integrati di beni e servizi culturali?

Questa nota offre un sintetico quadro descrittivo del processo d'attuazione della Legge regionale 29 aprile 1995 n. 35 dal titolo “*Interventi della Regione Lombardia per la promozione, il coordinamento e lo sviluppo di sistemi integrati di beni e servizi culturali*”.

Le informazioni riportate fanno riferimento ad un periodo di 5 anni, che va **dal 2000 al 2004**. Buona parte di tali informazioni sono tratte dalle relazioni annuali inviate dalla Giunta al Consiglio Regionale nel corso della VII legislatura. Uno specifico articolo della legge prevede infatti che la Giunta regionale informi annualmente la competente Commissione consiliare sullo stato d'attuazione degli interventi:

“Entro il termine del 31 ottobre di ogni esercizio finanziario la Giunta regionale presenta al Consiglio uno specifico rapporto sugli interventi individuati....”(art. 3 comma 3).

- ✓ La Legge n. 35/1995 nasce per **sostenere economicamente** gli enti pubblici e privati impegnati per la realizzazione di **sistemi integrati** di beni e servizi culturali.
- ✓ Le risorse stanziare nel quinquennio 2000-2004 ammontano a circa **37 milioni di euro**. Al termine di tale periodo sono stati finanziati **459 progetti** sull'intero territorio regionale.
- ✓ Più della metà dei finanziamenti erogati (**57%**) ha raggiunto **soggetti privati** quali associazioni, fondazioni e parrocchie. Circa il **40%** è andato a finanziare iniziative realizzate dai **Comuni**.
- ✓ La politica si è caratterizzata per la progressiva **riduzione delle risorse** disponibili: se nel 2001 gli stanziamenti superavano i 10 milioni di euro, nel 2004 erano meno della metà, circa 4,8 milioni.
- ✓ Negli ultimi anni sono stati individuati **nuovi strumenti** per il finanziamento e la gestione degli interventi: il **Fondo di rotazione**, attivato nel 2005, e la **Programmazione negoziata**, a partire dal 2003.
- ✓ E' stato avviato un **meccanismo di feedback** che restituisca alla Regione informazioni sugli interventi finanziati con i nuovi strumenti.

LA *RATIO* DELLA POLITICA REGIONALE DI INTEGRAZIONE DEI BENI E SERVIZI CULTURALI

Con l'approvazione della Legge regionale n. 35/1995, la Regione Lombardia ha inteso promuovere lo sviluppo dei sistemi integrati di beni e servizi culturali, attraverso l'erogazione di aiuti finanziari ad enti pubblici e privati. Tale sostegno ha consentito ai destinatari, in particolare ai Comuni, e ad altre istituzioni culturali, quali fondazioni ed associazioni, che non dispongono di risorse autonome sufficienti, di adeguare la loro offerta di beni e servizi ai livelli qualitativi raggiunti in altri Paesi europei. Uno degli scopi della politica regionale consisteva, infatti, nel favorire la messa in rete, dal punto di vista telematico, delle biblioteche e dei musei lombardi, offrendo la possibilità a tali enti di adottare nuovi strumenti per la catalogazione dei beni e degli archivi storici. Di qui la collaborazione con il Servizio Bibliotecario Nazionale (SBN), per la realizzazione di una Rete Culturale Regionale e di reti civiche. Ciò con lo scopo di incentivare una maggiore fruizione di beni e servizi da parte dei cittadini con possibili benefici anche sul versante della valorizzazione turistica del territorio lombardo.



La Legge n. 35/1995 ha permesso di finanziare l'acquisto dell'opera "San Benedetto" attribuita ad Antonello da Messina, oggi esposta nelle sale del Castello Sforzesco di Milano.

L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE E LA SUA EVOLUZIONE

La legge detta alcune disposizioni di carattere generale relative alle **procedure** di attuazione, che fino ad oggi non hanno subito modifiche:

- la Giunta individua gli interventi da finanziare, tenendo conto dei tempi di realizzazione dei progetti e della loro rilevanza culturale;
- un piano annuale definisce la ripartizione finanziaria delle risorse;
- la Commissione consiliare competente esprime il parere in merito;
- attraverso decreti dirigenziali vengono assunti gli oneri e le spese.

Sotto altri aspetti, invece, il processo di attuazione della legge è stato contrassegnato negli anni da **significativi cambiamenti**.

Fino all'anno 2000 la ripartizione delle risorse è avvenuta sulla base di piani di riparto, approvati annualmente, che non contenevano precisi criteri di priorità nella scelta dei progetti da finanziare.

A partire dal 2001 la Giunta, anche al fine di conciliare una minore disponibilità di risorse con una maggiore rispondenza alle reali necessità territoriali, ha per la prima volta individuato¹ precise tipologie di intervento determinando **criteri di priorità** per la valutazione e la **selezione dei progetti** da sostenere.

Nel tempo si registra un'evoluzione nelle modalità di finanziamento degli interventi: a partire dal 2003 si passa dai tradizionali contributi a fondo perduto alle attuali forme di finanziamento a rimborso e di cofinanziamento; ciò in corrispondenza alla più generale situazione di scarsità delle risorse finanziarie pubbliche ed ai vincoli recentemente posti dalla normativa statale (ad esempio il divieto di indebitamento delle Regioni per il finanziamento a privati).

¹Dgr VII/5282 del 22 giugno 2001.

Le sessioni tematiche dei **Tavoli Territoriali di Confronto** hanno permesso di selezionare i principali interventi in cofinanziamento insieme a Province, Comuni, Fondazioni, Università, associazioni, ecc.

Sempre nel **2003** la Giunta, con un unico provvedimento², ha provveduto in primo luogo a ridefinire gli **ambiti di intervento** in campo culturale, distinguendoli in:

- **Servizi:** musei, biblioteche ed archivi, anche multimediali, istituzioni culturali dello spettacolo e della musica di enti locali, di enti pubblici e privati;
- **Beni:** opere di restauro e ristrutturazione di beni culturali di elevato valore storico ed artistico; acquisizione di beni, anche librari, di elevato interesse storico, artistico, archeologico ed etno-antropologico;
- **Attività:** mostre, convegni, seminari, festival e rassegne, ricerche, documentazione sul patrimonio storico ed artistico, formazione degli operatori culturali;
- **Spettacolo:** realizzazioni teatrali, musicali, della danza e multimediali, recupero e catalogazione del patrimonio cineaudiovisuale, studio, ricerca e formazione.

In secondo luogo, ha adeguato le modalità di **valutazione dei progetti** e degli interventi agli obiettivi stabiliti dal Programma Regionale di Sviluppo ed alle priorità emerse dal confronto con il territorio nelle “sessioni tematiche dedicate a beni, servizi ed attività culturali” dei **Tavoli Territoriali di Confronto**.

Per ogni ambito del settore vengono definite le modalità di intervento:

- *strumenti della programmazione negoziata;*
- *specifiche convenzioni e contratti;*
- *bandi che definiscono contenuti e priorità cui attenersi.*

I tavoli territoriali di confronto (TTC), sono strumenti con i quali la Regione realizza il dialogo con le realtà locali. Vi partecipano i rappresentanti dei vari livelli istituzionali (Province, Comuni, ...), nonché quelli delle parti sociali coinvolte, a garanzia di una maggiore e più puntuale focalizzazione delle politiche regionali di intervento.

I TTC, quindi, costituiscono occasioni di confronto e momenti istituzionali di ascolto in cui si raccolgono idee, proposte, critiche e sollecitazioni con la finalità di incentivare la cooperazione a livello territoriale.

LE PIÙ RECENTI INNOVAZIONI

La Legge 35/1995 è stata oggetto nel 2004 di una importante modifica³ che ha previsto:

- l'istituzione di un **Fondo di rotazione**, gestito da Finlombarda S.p.A., a sostegno dei soggetti che operano in campo culturale le cui modalità di gestione e amministrazione sono definite con apposita convenzione;
- la partecipazione, sempre attraverso Finlombarda S.p.A., della Regione Lombardia alla costituzione e gestione di **fondi mobiliari** per la valorizzazione e promozione di beni, servizi e opere di interesse artistico e culturale (strumento non ancora attivato).

L'utilizzo di un **Fondo di rotazione** nell'ambito delle politiche culturali rappresenta una forte innovazione. In effetti strumenti finanziari di questo tipo, che prevedono forme di reintegro del capitale preso a prestito, sono per lo più impiegati per concedere sussidi ed agevolazioni creditizie ad imprese private che operano nei settori dell'industria, dell'artigianato e dell'agricoltura.

L'**attivazione** del Fondo di rotazione è avvenuta nel febbraio 2005 e risponde ad una diversa logica nell'erogazione dei finanziamenti, consistente nella riduzione dei contributi a fondo perduto e nell'istituzione di finanziamenti da reinvestire successivamente.

² Dgr VII/13797 del 25 luglio 2003.

³ L'art. 7 della l.r. 3 agosto 2004, n. 19 ha inserito l'art. 4 bis.

L'accesso a tali finanziamenti viene regolato annualmente da un'apposita circolare⁴ che detta i criteri ed i requisiti di ammissibilità, nonché i parametri di valutazione.

Si segnala inoltre che, in sede di istituzione dei nuovi Fondi, sono state anche stabilite procedure diverse da quelle che la legge aveva inizialmente previsto (riportate a pag. 2), ponendo in capo alla Giunta ogni determinazione attuativa.

La prima attivazione del Fondo di rotazione

Nel febbraio 2005 la Giunta regionale ha emanato la prima circolare che, tramite il Fondo di rotazione e con una dotazione finanziaria di 3,5 mln di euro sia per il 2005 che per il 2006 e di 1,0 mln di euro per il 2007, prevede il finanziamento di:

- ◇ iniziative di valorizzazione di beni culturali immobili e mobili con finalità conservativa e di miglioramento della fruizione pubblica di beni mobili e immobili;
- ◇ interventi e attività di studio, prevenzione, manutenzione, conservazione programmata, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia di edifici di culto o per servizi religiosi.

I finanziamenti, possono coprire fino al 70% del costo di ciascun progetto, con una quota del 25% a fondo perduto. Non viene applicato nessun interesse e la restituzione del prestito avviene in 10 o 15 anni rispettivamente per importi inferiori o superiori a 100.000 euro.

I progetti da ammettere a finanziamento vengono valutati in base a parametri distinti per beni mobili e immobili, fra i quali particolare peso viene attribuito alla "qualità del progetto" e allo "stato di degrado e/o urgenza dell'intervento".

Sempre a valere sul Fondo di rotazione, gestito da Finlombarda S.p.A., è stata prevista la concessione di garanzie a favore di Compagnie e Teatri convenzionati con la Regione Lombardia. La prima dotazione di tale fondo per il 2005 è pari a 500 mila euro che potranno garantire impegni finanziari fino a 8 mln di euro.

Altro elemento particolarmente innovativo è il fatto che, nell'ambito del processo di riordino normativo avviato dalla Direzione Generale nel corso della VII legislatura,

l'attuazione delle politiche culturali non è più demandata a singole leggi di settore, ma rientra in un quadro programmatico di portata più ampia, caratterizzato da un consistente ricorso agli strumenti della **programmazione negoziata**.

*"Pur se inizialmente previsto per altri settori di intervento, l'uso degli strumenti della programmazione negoziata si è dimostrato di particolare efficacia per gli interventi culturali, sempre più concepiti, progettati e realizzati come infrastrutture, e come fattori di sviluppo del territorio ad iniziativa non statale ma regionale o addirittura locale. Non va poi dimenticato che la normativa nazionale in materia di sgravi fiscali per la cultura agevola ormai in modo sensibile la deducibilità fiscale degli apporti privati ad interventi pubblici di interesse culturale, contribuendo anche a potenziare la partecipazione dei soggetti privati alla programmazione negoziata sul territorio".*⁵

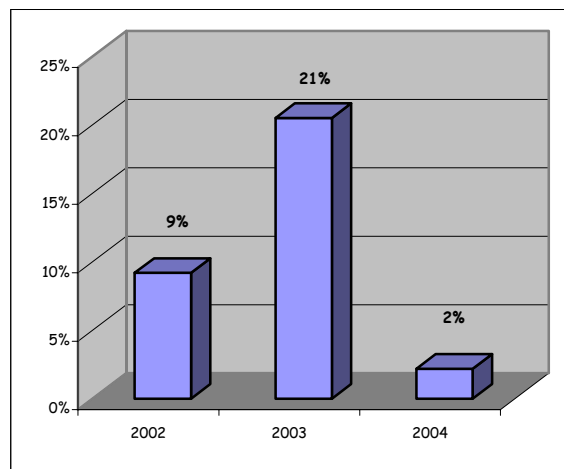
La Programmazione Negoziata ha trovato una compiuta disciplina con la l.r. 14 marzo 2003, n. 2 "Programmazione negoziata regionale" ed il regolamento regionale 12 agosto 2003, n. 18, attuativo della stessa.

I suoi strumenti sono:

- l'Accordo quadro di sviluppo Territoriale;
- il Programma Integrato di Sviluppo locale;
- il Contratto di Recupero Produttivo;
- l'Accordo di Programma.

Attualmente sono disponibili i dati relativi agli **interventi oggetto di programmazione negoziata** realizzati dal 2002 al 2004 per l'attuazione della l.r. 35/1995.

Grafico n. 1 – Interventi oggetto di programmazione negoziata rispetto al totale - anni 2002/2004.



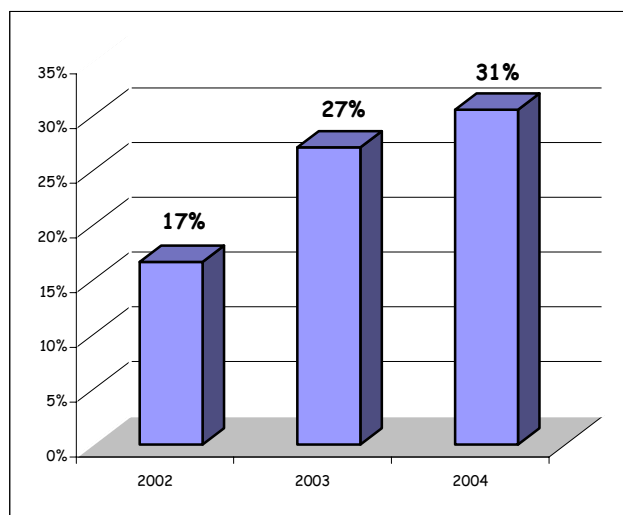
Dati forniti dalla Giunta regionale - D.G. Culture, Identità e Autonomie

⁴ Circ. 8 febbraio 2005, n. 7 "Circolare.... per la presentazione delle domande di finanziamento sul Fondo di rotazione per i soggetti che operano in campo culturale...."

⁵ Così Pietro Petrarola, Direttore Generale della D.G. Culture Identità ed Autonomie della Regione Lombardia, "Gli accordi di programma", in Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000, a cura di C. Bodo e C. Spada, Bologna, il Mulino, 2004.

Gli interventi appaiono in aumento fino al 2003, ma in forte diminuzione successivamente, mentre i rispettivi finanziamenti sono andati progressivamente aumentando.

Grafico n. 2 – Finanziamenti ad interventi oggetto di programmazione negoziata rispetto al totale - anni 2002/2004.



Dati forniti dalla Giunta regionale - D.G. Culture, Identità e Autonomie

IL FINANZIAMENTO DEGLI INTERVENTI

Le **risorse stanziare** e interamente impegnate dalla Regione Lombardia per l'attuazione della Legge 35/1995 ammontano, per il periodo 2000-2004, a **36,5 milioni di euro**.

Tabella n. 1 - Stanziamenti in milioni di euro - anni 2000/2004.

Anni	Stanziato
2000	9,1
2001	10,5
2002	6,9
2003	5,2
2004	4,8
Totale	36,5

Nostra elaborazione su dati forniti dalla Giunta regionale - D.G. Culture, Identità e Autonomie

Se consideriamo il rapporto tra le risorse dedicate esclusivamente all'attuazione della l.r. 35/95 e quelle destinate dal PRS (Programma Regionale di Sviluppo) della VII Legislatura a tutti gli obiettivi della Direzione Generale Culture, Identità e Autonomie, si riscontra una progressiva diminuzione delle prime. Infatti si è passati da

uno stanziamento di oltre **10 milioni di euro** per il **2001** a meno di **5 milioni di euro** per il **2004**, con una percentuale che da circa il 23% del 2001 si attesta a meno del 10% nel 2004 rispetto al totale destinato alla D.G. Culture.

I PROGETTI FINANZIATI

Negli anni 2000-2004 **i progetti finanziati** nelle undici Province lombarde **sono stati 459**, concentrati prevalentemente nella provincia di Milano, seguita da Bergamo e Brescia, mentre Lodi, con solo 4 progetti, occupa l'ultimo posto.

Tuttavia non sempre ad un maggior numero di progetti finanziati corrisponde un maggiore ammontare delle somme erogate.

Occorre infatti considerare anche la diversa portata degli stessi. Si osservi, ad esempio, come le province di Bergamo e di Cremona, nonostante siano state destinatarie di somme molto simili, abbiano ottenuto il finanziamento rispettivamente di 73 e 25 progetti.

Tabella n. 2 - Distribuzione territoriale dei progetti finanziati e dei finanziamenti concessi - anni 2000/2004.

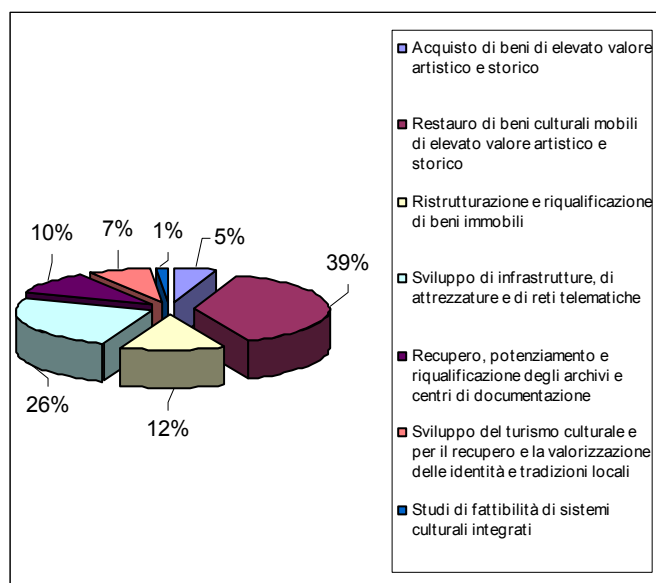
Province	Progetti	Finanziamenti	
		Importo totale <i>milioni di euro</i>	Importo medio <i>migliaia di euro</i>
Bergamo	73	4,6	63
Brescia	40	2,0	5
Como	21	1,5	71
Cremona	25	4,5	18
Lecco	12	1,0	83
Lodi	4	0,1	25
Milano	177	13,9	78
Mantova	27	1,4	51
Pavia	28	2,2	78
Sondrio	15	0,7	46
Varese	37	2,1	56
Totale	459	34,0	74

Nostra elaborazione su dati forniti dalla Giunta regionale - D.G. Culture, Identità e Autonomie

In riferimento alla **tipologia degli interventi** si osserva una prevalenza per:

- restauro di beni culturali mobili di elevato valore artistico e storico;
- sviluppo di infrastrutture, di attrezzature e di reti telematiche per il potenziamento di sistemi integrati in ambito museale, bibliotecario e dello spettacolo.

Grafico n. 3 - Interventi per tipologia - anni 2002/2004.



Nostra elaborazione su dati forniti dalla Giunta regionale - D.G. Culture, Identità e Autonomie

Inoltre, per la particolare rilevanza di tale tipo di intervento di cui si è già detto, si segnala il notevole impulso che hanno avuto i **sistemi bibliotecari** lombardi con la messa in rete, attraverso l'utilizzo del sistema bibliotecario nazionale, di 1294 biblioteche pubbliche e 859 speciali e private.

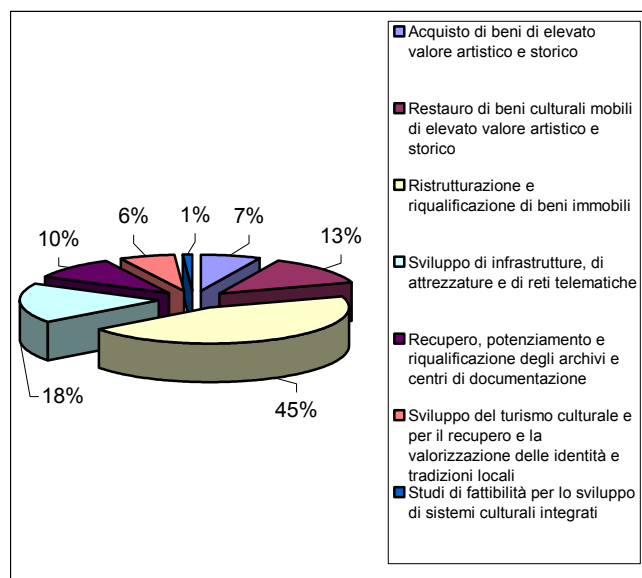
Quanto invece alla **suddivisione dei finanziamenti**, i settori che hanno assorbito più risorse sono quelli dedicati a:

- ristrutturazione e riqualificazione di beni immobili;
- sviluppo di infrastrutture, di attrezzature e di reti telematiche per il potenziamento di sistemi integrati in ambito museale, bibliotecario e dello spettacolo.

Non sempre esiste, quindi, una diretta corrispondenza tra il numero di interventi per tipologia e l'entità dei finanziamenti.

La destinazione e l'entità delle risorse, infatti, non sono legate solo alla quantità degli interventi finanziati, ma soprattutto alla loro tipologia (come avviene per esempio per la ristrutturazione e la riqualificazione di beni immobili).

Grafico n. 4 - Finanziamenti ammessi - anni 2002/2004.



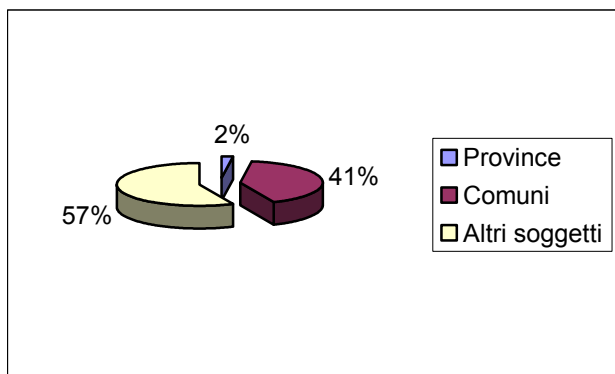
Nostra elaborazione su dati forniti dalla Giunta regionale - D.G. Culture, Identità e Autonomie

I BENEFICIARI

I finanziamenti previsti dalla Legge 35/1995 e complessivamente erogati nel quinquennio considerato sono destinati:

- ✓ alle **Province**, che ne hanno assorbito il **2%**;
- ✓ ai **Comuni**, per il **41%**;
- ✓ ad **altri soggetti**, intesi come associazioni, fondazioni, parrocchie e tutti i soggetti privati che operano in campo culturale, cui è andata la quota più consistente pari al **57%**.

Grafico n. 5 - Distribuzione dei finanziamenti per destinatari diversi - anni 2000-2004.



Nostra elaborazione su dati forniti dalla Giunta regionale - D.G. Culture, Identità e Autonomie

GLI ASPETTI CRITICI DELLA POLITICA REGIONALE DI INTEGRAZIONE DEI BENI E SERVIZI CULTURALI

L'attuazione degli interventi previsti dalla legge qui esaminata ha presentato alcuni aspetti critici messi in evidenza nelle relazioni annuali di rendicontazione.

In primo luogo, le **risorse finanziarie** regionali destinate ai progetti di integrazione di beni e servizi culturali sono andate progressivamente riducendosi nel corso degli anni, imponendo di rivedere il tradizionale sistema di finanziamento "a pioggia" nell'ambito del quale non risultava più possibile accogliere tutte le richieste di finanziamento che pervenivano, così come era avvenuto nei primi anni di attuazione.

Ciò ha rappresentato tuttavia anche un'opportunità di sviluppo nelle modalità di intervento sul territorio, in particolare con la **sperimentazione di nuovi strumenti** per il reperimento delle risorse ed il finanziamento dei progetti.

Un secondo aspetto critico, peraltro strettamente connesso al precedente, si è presentato all'inizio del periodo qui preso in esame quando alla scarsità delle risorse di cui si è detto si è accompagnata la necessità di finalizzarne meglio l'utilizzo, introducendo un sistema di **selezione delle domande** di finanziamento, prima non previsto.

I provvedimenti di Giunta con i quali, a partire dal 2001, sono stati adottati i criteri di valutazione dei progetti da finanziare hanno aperto la strada ad un percorso evolutivo nel quale dalla logica del sostegno economico diffuso si è passati alla selezione delle **priorità localmente rilevanti**.

Il terzo e più attuale elemento di criticità è rappresentato dall'assenza di informazioni circa gli **esiti dei progetti finanziati**, con la conseguente mancanza di un utile feedback all'azione di programmazione e di governance regionale.

La Direzione Generale Culture Identità e Autonomie, sulla base dell'esperienza maturata nel corso degli anni, ha sviluppato una sensibilità sulle tematiche della **valutazione**, di cui le relazioni annuali danno testimonianza, ad esempio con interventi di formazione per gli operatori del settore, ma soprattutto con la sperimentazione, nel 2003, di un questionario di autovalutazione somministrato ai destinatari dei contributi per verificarne le realizzazioni e monitorare la fruizione da parte degli utenti.

PROPOSTE DI APPROFONDIMENTO

A conclusione del presente lavoro si segnalano alcuni temi sui quali potrebbe essere utile effettuare approfondimenti mirati:

✓ *in che misura nelle aree destinarie degli interventi ed, in particolare, per quelli di valorizzazione di musei e biblioteche, è migliorata l'accessibilità del patrimonio culturale ed è aumentata la fruizione dei servizi da parte degli utenti?*

✓ *l'impiego dei nuovi strumenti finanziari ha consentito di attivare gli interventi prioritari individuati dai Tavoli Territoriali di confronto, soprattutto in tema di restauro e conservazione del patrimonio culturale e architettonico?*

Fonti

Le informazioni ed i dati contenuti in questa Nota provengono da:

- le relazioni annuali di rendicontazione inviate al Consiglio Regionale dalla Giunta nel corso della VII legislatura (anni 2000, 2001, 2002 e 2003)
- la Direzione Generale Culture, Identità e Autonomie della Regione Lombardia
- il sito web www.lombardiacultura.it
- Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000, a cura di C. Bodo e C. Spada, Bologna, il Mulino, 2004

Il gruppo di lavoro che ha redatto questa scheda è composto da Pinuccia Dantino (project leader), Elvira Carola (coordinamento), Paola Comini, Maria Grazia Leronni ed Antonella Scianò.

Editing e segreteria: Daniela Carnelli e Loredana Invernizzi

Ringraziamo per la preziosa collaborazione la Direzione Generale Culture, Identità e Autonomie della Giunta regionale ed, in particolare, Pietro Petrarola, Emilia Benfante, Marina Crippa, Paola Gianni e Franco Melis.

Stampa a cura dell'U.O.O. Centro Stampa e Fotocomposizione del Consiglio Regionale della Lombardia

E' possibile richiedere copia della scheda informativa e della relativa documentazione presso la segreteria dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali
Tel. 02/67482437

E-mail: ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicato senza citarne la fonte