

15 OTTOBRE 2014

ART-BONUS: strumento  
partecipativo alla gestione del bene  
pubblico

di **Andrea Crismani**  
Professore associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Trieste



# ART-BONUS: strumento partecipativo alla gestione del bene pubblico\*

**di Andrea Crismani**

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Trieste

**Abstract:** A causa del quadro congiunturale dell'economia italiana e degli effetti delle misure di riequilibrio strutturale dei conti pubblici le politiche in materia di attività culturali, da alcuni anni, sprofondano in una spirale economica caratterizzata dalla progressiva riduzione degli stanziamenti. Di fronte al crollo dell'intervento pubblico si evoca il contributo dei privati. Il d.l. n. 83/2014 conv. con mod. dalla l. 29 luglio 2014, n. 106, all'art. 1 introduce l'ART-BONUS che è uno strumento di agevolazione-incentivazione fiscale per i privati e le imprese che effettuano erogazioni liberali in denaro per interventi a favore della cultura, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dello spettacolo. Questo strumento surroga i finanziamenti pubblici e piega la via tributaria a fini extrafiscali, in linea con le moderne concezioni dello Stato interventista e della finanza funzionale. In tal modo il dovere di contribuzione dei consociati assume per una quota della loro contribuzione tributaria un connotato partecipativo alla gestione del bene pubblico, nello specifico del bene cultura, portando in rilievo vari interessi economici e/o sociali di rango costituzionale.

**Parole chiave:** diritto dell'arte, agevolazioni fiscali, Art Bonus, musei, donazioni.

**Sommario:** 1. L'Arte nella crisi. 2. L'Arte come risorsa. 3. Lo "Stato mercante". 4. L'"Arte aziendale". 5. Il crollo dell'intervento contributivo pubblico e l'evocazione del contributo dei privati: la complementarità tra finanziamento pubblico e privato. 6. Art-Bonus: il sostegno privato all'Arte. 7. Una domanda a margine della questione museale: A chi si dona?

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.



## 1. L'Arte nella crisi.

Da alcuni anni il quadro congiunturale negativo dell'economia italiana dovuto a molteplici crisi<sup>1</sup> – finanziaria, economica e sociale<sup>2</sup> – e gli effetti delle misure di riequilibrio strutturale dei conti pubblici<sup>3</sup> stanno trascinando le attività culturali in una spirale economica caratterizzata dalla progressiva riduzione degli stanziamenti. Il crollo dell'intervento pubblico si accompagna alla c.d. “gestione d’urgenza della politica economica”<sup>4</sup> che nei svariati settori come anche in quello culturale ha introdotto misure di *spending review* e la ricerca di nuovi sistemi di reperimento di risorse che evocano il contributo dei privati e non già solo i prelievi tributari dai contribuenti.

La gestione della crisi ben presto (e per necessità) è diventata una materia che ha portato ad una serie di effetti<sup>5</sup>. *Primo*. Essa sta portando verso una riconfigurazione di molti settori e branche del

---

<sup>1</sup> La crisi finanziaria del 2007 e la conseguente recessione dell'economia globale hanno determinato un forte deterioramento delle finanze pubbliche in tutti i Paesi europei; nell'area euro si sono associate, a partire dal 2010, tensioni su alcuni debiti sovrani, determinando incertezza sulle prospettive della moneta unica.

<sup>2</sup> La scarsità delle risorse, le difficili condizioni dei conti pubblici, la mancata ripresa dei fattori di crescita e produttività, l'utilizzo delle risorse pubbliche a scopi di risanamento indubbiamente comprimono l'effettività e la giustiziabilità dei diritti sociali. Infatti, è sul versante dei diritti fondamentali che la crisi economico-finanziaria mostra il suo volto più aggressivo; cfr. A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, XXXIV, 1, marzo 2014, p. 80. Essa si riqualifica, appunto, in crisi finanziaria, economica e sociale; cfr. Parlamento europeo (2009-2014), Commissione per gli affari esteri Relazione sull'impatto della crisi finanziaria ed economica sui diritti umani, 1 marzo 2013, 2012/2136(INI), 3.

<sup>3</sup> L'esigenza di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area euro ha spinto alla creazione di una serie di sistemi di direzione, coordinamento (la c.d. *governance europea*) e di protezione, prima su base temporanea (Fondo europeo di stabilità finanziaria – Fesf) e poi su base stabile (il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria – Mesf). Questi sistemi hanno inciso in modo rilevante sul quadro ordinamentale dell'Unione europea e dei suoi Stati membri e li hanno assoggettati a meccanismi esterni di condizionamento finanziario creando una sorta di quarto pilastro, o un sottosistema nell'ambito del sistema giuridico dell'Unione. Ci si riferisce, in particolare, al Meccanismo europeo di stabilità, costruito al di fuori del diritto dell'Unione, così come il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria che contiene anche la parte sul *Fiscal Compact*; cfr. M. Starita, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Riv. dir. internaz.*, 2013, 2, p. 387.

<sup>4</sup> Alcuni governi, tra i quali anche i nostri (in particolare quelli c.d. tecnici di grande coalizione formati dalla pressione dei mercati finanziari), legittimati dalla condizione di emergenza economica, spesso anticipando gli effetti della manovra di bilancio, con decretazione d'urgenza (stravolgendo la sessione di bilancio in violazione del diritto al bilancio e così l'art. 81 della Cost.) hanno varato programmi di austerità e adottato provvedimenti che sacrificavano i diritti o ne restringevano le tutele aprendo così la strada alla c.d. gestione d'urgenza della politica economica. I provvedimenti più importanti sono il d.l. 1 luglio 2009, n. 78, Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini ((. . .)) conv. con mod. dalla l. 3 agosto 2009, n. 102; il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, conv. con mod. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, il d.l. 21 giugno 2013, n. 69, Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, conv. con mod. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98. Sul tema C. Bergonzini, *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quaderni costituzionali*, XXXIII, 3, settembre 2013, pp. 557 e ss.

<sup>5</sup> S. Cassese, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 1, p. 79. L'A. parla di un processo per materie il quale passa dalla messa in comune della politica monetaria, delle operazioni sui



diritto e incide in modo importante sui tipi di Stato, sulle forme di governo e sugli assetti organizzativi della pubblica amministrazione. *Secondo*. I vincoli di finanza pubblica sovranazionali (comunitari e internazionali) hanno ridotto la garanzia del rispetto dei principi costituzionali e della sovranità degli Stati membri<sup>6</sup>. Questo fenomeno s'individua essenzialmente nello “smarrimento del controllo e gestione del proprio bilancio”<sup>7</sup> e ha portato verso una riconfigurazione del diritto finanziario e contabile. *Terzo*. Le crisi stanno portando riforme profonde che incidono non solo sulla vita economica dei cittadini ma anche e soprattutto sulla loro vita sociale. *Quarto*. La limitatezza delle risorse ha indotto i governi ad aumentare la pressione fiscale già a soglie molte elevate in Paesi come il nostro e la destinazione delle entrate al risanamento e al sostegno del debito pubblico. Infatti, la crisi è stato il momento in cui è emerso in modo palese il rapporto tra Stato e mercati, rivelando la figura dello Stato debitore. *Quinto*. In un tale contesto relazionale si inserisce la questione del rapporto tra gli interessi pubblici, che sono elaborati in sede di decisioni politiche (sempre più) finanziariamente condizionate dai mercati e dagli organismi sovranazionali, e gli interessi del pubblico, cioè della collettività, nei quali si ricompongono i diritti sociali (come il diritto alla retribuzione, al mantenimento del posto di lavoro, al lavoro, all'assistenza, alla previdenza, alle cure e al conseguimento della pensione), che soffrono di un grave *deficit* di coordinamento con le politiche monetarie ed economiche alle quali sono finanziariamente vincolati. *Sesto*. Si crea un confronto e anche una tensione tra i vari interessi da realizzare e i diritti da tutelare. I diritti possono essere di vario tipo; dal punto di vista finanziario si distinguono quelli per la cui garanzia si genera un costo per lo Stato e la comunità, perché richiedono un ammontare di spesa pubblica dedicata<sup>8</sup>. Questi sono i diritti sociali<sup>9</sup>. E poi vi sono diritti di libertà che richiederebbero solo un dovere di astensione da ingerenze e da limitazioni da parte del potere pubblico. L'effettivo godimento di entrambi è finanziariamente condizionato<sup>10</sup>: sia per i primi, i diritti sociali, per i quali è necessario procurarsi i fondi, sia per i secondi per i quali è necessario finanziare le strutture (ad es. le forze di polizia, la giustizia) per permetterne il libero godimento e cioè assicurare il dovere di astensione. *Settimo*. Con bilanci

---

cambi, della emissione di banconote, della gestione delle riserve e dei sistemi dei pagamenti, a quella della vigilanza, infine a quella della gestione delle crisi.

<sup>6</sup> R. Calvano, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013, p. 2.

<sup>7</sup> T. E. Frosini, *Elogio della sovranità. Editoriale*, in [magna-carta.it/sites/magna-carta.it/files/.../PERCORSI\\_1\\_2013.3-8.pdf](http://magna-carta.it/sites/magna-carta.it/files/.../PERCORSI_1_2013.3-8.pdf), p.1.

<sup>8</sup> G. Napolitano e A. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, p. 137.

<sup>9</sup> Su una completa disamina dei diritti sociali si rinvia a L. R. Perfetti, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 1, 62-130.

<sup>10</sup> G. Napolitano e A. Abrescia, *op. et loc. ult. cit.*



pubblici che debbono ridurre il proprio volume rispetto al Pil, le voci di spesa pubblica più facili da tagliare sono proprio quelle che riguardano la cultura, sia perché gli elettori sono più attenti ad altri elementi dello Stato sociale, sia perché è facile demagogia mostrare come il sussidio pubblico a beni e attività culturali finisca per favorire ceti e redditi medio-alti (il pubblico culturalmente consapevole) e dunque contribuire all'ingiustizia sociale<sup>11</sup>. *Infine*. Le crisi costituiscono occasione e necessità per adottare una serie di misure di riordino di molti settori dell'amministrazione pubblica e del suo agire.

L'Arte non è andata esente dai condizionamenti finanziari e neppure dall'avvio di (auspicati e radicali) interventi riformatori.

Per quanto riguarda i condizionamenti finanziari i dati statistici sono eloquenti. Si nota che l'intervento pubblico nella cultura, nei diversi livelli analizzati ed escluso quello regionale per mancanza di dati, negli ultimi dieci anni è diminuito di oltre 1,6 mld<sup>12</sup>.

In tale scenario, caratterizzato dall'assenza di un forte sostegno pubblico al settore, anche il contributo dei privati è scarso<sup>13</sup>. Gli investimenti dei privati (sponsorizzazioni, erogazioni liberali,

---

<sup>11</sup> Così testualmente e molto incisivamente: P. Leon e M. Trimarchi, *L'eresia dello stato mercante*, in *Economia della cultura*, XIII, 2003, 1, p. 8.

<sup>12</sup> Secondo il 10° rapporto annuale Federculture 2014 dal titolo "Cultura l'alternativa alla crisi per una nuova idea di progresso", lo stanziamento del MiBACT per il 2014 è pari a 1.595 mln di euro. Dal 2004, quando superavano i 2 mld di euro, ad oggi le risorse destinate al Ministero sono state ridotte del 27,4%. Nella legge di stabilità per il triennio 2014-2016 si prevede uno stanziamento medio pari a 1.527 mln di euro, con un calo ulteriore del 3,14%. Dato che appare ancora più grave se si considera che dal 2013 al Ministero sono state affidate anche le competenze in tema di turismo, finanziate però con poche decine di milioni di euro.

In controtendenza il Fondo Unico per lo Spettacolo rispetto al quale per il 2014 si prevede un incremento del 4,1%, da 389 a 405 mln di euro. Guardando al trend di lungo periodo, del resto, si registra una variazione negativa del 19% rispetto al 2004.

La stessa dinamica si rileva per i fondi derivanti dal Gioco del Lotto che nel 2004 erano pari a 134,7 mln di euro e nell'ultima programmazione (2013) sono 29 mln, con una riduzione del 78%.

Notevole è il crollo delle risorse impegnate nel settore da parte degli Enti locali.

Gli investimenti dei Comuni sono scesi, per la prima volta dopo quasi dieci anni, sotto i 2 mld di euro: 1.935 mln di euro nel 2012 (ultimo anno rilevato), il 9,4% in meno sul 2011 e ben il 26% in meno rispetto al 2005 quando le risorse investite nella cultura dalle amministrazioni comunali erano pari a 2,6 mld di euro.

Dati confermati dall'indagine a campione condotta per il terzo anno consecutivo da Federculture e contenuta nel Rapporto (23 grandi e medie città d'arte coinvolte) che rileva una decisa contrazione in termini percentuali sui bilanci comunali di quanto investito per il finanziamento della cultura: si passa in media dal 3,1% del 2008 al 2,5% dei previsionali 2014.

Altrettanto netto è il calo degli investimenti in cultura effettuati negli ultimi anni dalle Province, pari nel 2012 a 160 mln di euro, -25% sul 2011 e -42% rispetto al 2006. Su questo aspetto si rinvia anche a G. Domenichini, *Il difficile rapporto tra cultura e mercato in Italia. Note a margine della ricerca Le attività culturali e lo sviluppo economico: un esame a livello territoriale*, in *Il capitale culturale, Studies on the Value of Cultural Heritage, Journal Of The Department of Cultural Heritage, University of Macerata*, 6, 2013, p. 176.

<sup>13</sup> *Ibid.*

investimenti delle fondazioni bancarie) nel settore culturale dall'inizio della crisi, 2008, ad oggi sono diminuiti di circa 350 mln di euro, vale a dire il 40% in meno<sup>14</sup>.

Palese è la mancanza di mezzi per fare fronte anche ai compiti primari. In un intervento intitolato la *Sindrome del fuoco amico* Cammelli osserva molto acutamente che può oramai essere “ben chiaro a molti che (...) la carenza di mezzi non è la causa ma l'effetto finale di più fattori, il principale dei quali va riferito all'inadeguata organizzazione e funzionamento del Mibac(t)”, ma anche “una rappresentazione della realtà segnata in pari tempo dalla inadeguata percezione delle disfunzioni pubbliche in atto e dall'enfasi per il rischio, largamente potenziale, del fuoco amico”<sup>15</sup>.

In effetti, vi è una serie di nodi critici che si sono accumulati nel corso dei decenni già a partire dall'istituzione del Ministero *per* i beni culturali voluta nel 1974 da Spadolini<sup>16</sup>. L'auspicio a radicali interventi riformatori riguarda le funzioni, attribuzioni e competenze degli organi dell'amministrazione, la rivisitazione dell'azione amministrativa, la conformazione giuridica delle strutture e l'attuazione delle politiche<sup>17</sup>.

Un primo nodo consiste nell'assoluta mancanza di integrazione tra i due ambiti di intervento del Ministero, la cultura e il turismo. Il secondo è dato dall'eccessiva moltiplicazione delle linee di comando e dalle numerose duplicazioni tra centro e periferia. In quest'ambito è sintomatico lo sbilanciamento tra il mezzo (il Ministero e le sue diramazioni) e il fine (la promozione della cultura), e i conflitti che spesso si generano con le Soprintendenze, da un lato, e con le

---

<sup>14</sup> Nel settore privato, sempre in base ai dati di Federculture, sul fronte delle sponsorizzazioni a favore di cultura e spettacolo nel 2013 c'è una leggera ripresa (159 mln, +6% rispetto al 2012), mentre nel lungo periodo, tra il 2008 e il 2013, si evidenzia un calo del 41%. Le risorse sono, infatti, passate da 269 a 159 mln di euro. Il *trend* negativo riguarda anche il volume delle erogazioni derivanti dalle fondazioni bancarie: dal 2006 al 2011 hanno subito una riduzione del 31,2% alla quale si deve aggiungere un ulteriore calo del 9% dal 2011 al 2012, ultimo anno di rilevazione, nel quale risultano pari a 305 mln, 220 mln circa in meno del 2007 quando avevano raggiunto il picco di 524 mln. Anche nell'ambito delle erogazioni liberali da parte dei privati (persone fisiche, imprese ed enti commerciali) si assiste ad un netto calo delle risorse: nel 2008 quelle che affluivano alla cultura grazie all'art. 100 e all'art. 15 del TUIR erano di 60,9 mln di euro, nel 2012 sono state di 45,3 mln il 26,6% in meno. Di queste il calo più significativo è quello registrato nelle erogazioni provenienti da privati ed enti non commerciali, che in un solo anno (2012/2011) diminuiscono di oltre 10 mln, il 37% in meno.

<sup>15</sup> M. Cammelli, *La sindrome del fuoco amico (artt. 2 e 12 del decreto valore cultura)*, in *Aedon*, 2013, 3.

<sup>16</sup> Per un'analisi storica delle questioni si veda, tra le tante, le opere di: S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rassegna degli archivi di Stato*, 1975, 1-3, poi in *L'Amministrazione dello Stato. Saggi*, Milano, 1976, pp. 153-183; M.S. Giannini, *La legge di tutela e il Ministero dei beni culturali*, in Zanardi, *Conservazione, restauro e tutela. 24 dialoghi*, Milano, 1991, pp. 81-86; M. Cammelli, *Riordino istituzionale dei beni culturali e dello spettacolo in una prospettiva federalista*, in *Economia della cultura*, 1996, 3, pp. 198-228

<sup>17</sup> Sul punto la *Lettera di Marco Cammelli al ministro Franceschini*: “Siamo di fronte a un'amministrazione che rischia di non essere più in grado di assicurare l'espletamento minimo delle proprie attività ordinarie. E domani, è troppo tardi”; cfr. M. Cammelli, *Riforma. Subito e con ogni mezzo*, in *Il giornale delle fondazioni*, 26 febbraio 2014, <http://www.ilgiornaledellarte.com/fondazioni/articoli/2014/2/118606.html>.



amministrazioni locali, dall'altro. Questa situazione non di rado è causata da un terzo problema che riguarda il congestionamento dell'amministrazione centrale, ingessata anche dai tagli operati negli ultimi anni. Un altro aspetto (il quarto) è la cronica carenza di autonomia dei musei. Infine, non è trascurabile il ritardo del Ministero nelle politiche di innovazione e di formazione.

Le recenti riforme attuate con decretazione d'urgenza (il d.l. n. 91/2013 – c.d. “valore cultura” - conv. in l. n. 112/2013, il d.l. n. 66/2014, conv. in l. n. 89/2014 e il d.l. n. 83/2014 conv. in l. n. 106/2014) sono dirette alla tutela del patrimonio culturale, allo sviluppo della cultura e al rilancio del turismo<sup>18</sup>.

Da questi provvedimenti (e in particolare dal d.l. n. 66/2014, conv. in l. n. 89/2014) emergono una serie di linee di azione che hanno come obiettivo l'integrazione tra cultura e turismo, la semplificazione dell'amministrazione periferica, l'ammodernamento della struttura centrale, la valorizzazione delle arti contemporanee, il rilancio delle politiche di innovazione e di formazione, la valorizzazione del personale del ministero e la valorizzazione dei musei<sup>19</sup>.

## 2. L'Arte come risorsa.

I citati interventi del Governo vanno letti nella (rinnovata) visione del “bene cultura”<sup>20</sup> che è volta a sfatare la critica da più parti mossa circa “l'assenza di una politica che faccia leva sull'economia dei beni culturali sfruttando il vero patrimonio e la vera ricchezza del nostro Paese”. Ricorre,

---

<sup>18</sup> Il decreto “valore cultura” segna una forte inversione di tendenza nelle politiche in materia di patrimonio e attività culturali. Non vi sono più (solo) sporadiche misure emergenziali o continui processi di riordino organizzativo e riassetto normativo, ma vi è (anche) il tentativo di un intervento organico; in tal senso L. Casini, *Il decreto valore cultura: “senza pietre non c'è arco”*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2, 2014, pp. 117-130.

<sup>19</sup> Il dibattito attorno a queste azioni è stato portato avanti in più sedi. Si consideri il dibattito che si è acceso tra lettori, istituzioni culturali, economiche e politiche dopo la pubblicazione sul Sole 24 Ore del “Manifesto per la Cultura” dal titolo “Niente cultura, niente sviluppo”. Questa iniziativa parte dalla premessa che “occorre una nuova visione strategica, un patto tra chi gestisce il bene pubblico e chi opera nel mondo della cultura per quanto concerne la produzione, diffusione e ricezione della cultura”. Si pone l'obiettivo di far uscire la cultura dalla marginalità e, conseguentemente, non considerarla una spesa da emarginare. Poi vi è il dibattito che si è sviluppato in seno alla Fondazione Astrid (<http://www.astrid-online.it/Beni-cultu/Note-e-con/index.htm>). Inoltre significative sono *Le proposte di 22 esperti per un'agenda delle priorità*, in <http://ilgiornaledellarte.com/articoli/articoli/2014/2/118596.html>. Vi è da ultimo la riorganizzazione del Mibact approvata il 29 agosto 2014 dal Consiglio dei Ministri.

<sup>20</sup> Solitamente si predica l'unità del concetto di cultura. In realtà non sono ancora sufficientemente sviluppati gli strumenti per conoscerla unitariamente sotto il profilo giuridico, statistico, economico e strutturale. Non esiste un'unità di conoscenza e di organizzazione. Al contrario vi è una molteplicità di enti e di competenze amministrative, afferenti a diversi centri di responsabilità politico-amministrativa, così A.L. Tarasco, *La gestione dei beni culturali degli enti locali: profili di diritto dell'economia*, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2006, 7-8, pp. 2382 ss.



infatti, il paradosso che al cospetto di “una rigorosa normativa sulla tutela (...) questo patrimonio non sia adeguatamente valorizzato”<sup>21</sup>.

Com'è noto, la cultura con i suoi elementi di creatività e d'innovazione non è solo un valore in sé, ha anche un grande valore pubblico, contribuisce alla realizzazione di una crescita intelligente, è inclusa nella strategia europea, forma oggetto di specifica politica europea ed è settore di intervento delle Istituzioni europee<sup>22</sup>.

Con lo sviluppo e l'accentuarsi del processo di integrazione europea il campo d'azione delle politiche comuni europee si è esteso anche ad altri settori incluso quello della cultura<sup>23</sup>. La politica culturale assume un carattere orizzontale e trasversale in diversi settori e livelli di governo.

A livello europeo, ma anche nel nostro Paese, è maturata l'idea di rafforzare i nessi tra cultura, economia, istruzione, ricerca e innovazione che in tempi di flessione dell'economia assumono un maggiore slancio. In tal modo ci si propone di dedicare una maggiore attenzione alle politiche culturali in termini di efficacia, efficienza e sostenibilità chiedendo a tutti i livelli di governo, e in particolare al livello regionale e locale, di “unire le forze per sfruttare appieno le potenzialità economiche e sociali del settore culturale”<sup>24</sup>.

La cultura, oltre a costituire fondamentale fattore di coesione e di integrazione sociale, rappresenta un fattore di sviluppo economico<sup>25</sup>. Le attività culturali incidono sui valori dell'economia e delle attività produttive, determinando un indotto destinato a riflettersi e incidere favorevolmente sull'aumento degli scambi, del reddito e dell'occupazione<sup>26</sup>.

Il Presidente della Repubblica in un intervento ebbe a rilevare che “se vogliamo più sviluppo economico, ma anche più occupazione, bisogna saper valorizzare, sfruttare fino in fondo la risorsa della cultura e del patrimonio storico-artistico”<sup>27</sup>. L'intervento del Presidente s'inserisce in un dibattito che si era acceso tra lettori, istituzioni culturali, economiche e politiche dopo la

---

<sup>21</sup> A. Bartolini, voce *Beni culturali* (diritto amministrativo), in *Enc. dir.*, Annali VI, Milano, 2013, p. 13.

<sup>22</sup> In tal senso: Consiglio dell'Unione europea, 26 novembre 2012, *Conclusioni sulla governance culturale*, in *Guce*, 19.12.2012, C 393, p. 8-9.

<sup>23</sup> Com'è altresì noto in origine il Trattato istitutivo della Comunità contemplava esplicitamente i settori strettamente connessi alla realizzazione della libera circolazione dei beni, dei servizi, delle persone e dei capitali quali l'agricoltura, i trasporti, il commercio, ecc. In virtù “dell'eccezione culturale” le iniziative pubbliche sono (in parte) sottratte a una rigida applicazione delle regole della concorrenza e del mercato, in particolare sotto il profilo degli aiuti di Stato. Tuttavia la cultura, la sua promozione e il suo sviluppo rappresentano l'elemento di collegamento tra gli Stati membri e un valido veicolo d'integrazione tra essi.

<sup>24</sup> Consiglio dell'Unione europea, 26 novembre 2012, *Conclusioni sulla governance culturale, cit.*, pp. 8-9.

<sup>25</sup> A.M. Gambino, *Per uno sviluppo del patrimonio culturale: la leva fiscale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2007, 1, p. 109.

<sup>26</sup> G. Improta, *Il sostegno pubblico all'impresa culturale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2007, 1, p. 31.

<sup>27</sup> Ci si riferisce al discorso reso dal Presidente della Repubblica in occasione del XX anniversario delle Giornate FAI del 23 marzo 2012.

pubblicazione del “Manifesto per la Cultura”<sup>28</sup> dal titolo “Niente cultura, niente sviluppo”<sup>29</sup>. Questa iniziativa partiva dalla premessa che “occorre una nuova visione strategica, un patto tra chi gestisce il bene pubblico e chi opera nel mondo della cultura per quanto concerne la produzione, diffusione e ricezione della cultura”. Essa si pone l’obiettivo di far uscire la cultura dalla marginalità e, conseguentemente, non considerarla una spesa da emarginare.

Il giudizio negativo che il prezzo o il denaro rappresenterebbero uno svilimento della cultura oggi è da considerarsi in gran parte superato<sup>30</sup>. Tale riserva era in passato riconducibile al fatto che il paradigma analitico dell’economia della cultura fosse scientificamente inadeguato<sup>31</sup>.

Parimenti è da ritenersi superata l’opinione che “con la cultura non si mangia”.

Tuttavia, il passaggio da questo stereotipo all’altro, in base al quale “la cultura fattura”, è spesso troppo breve e accidentato.

Ci si pone, infatti, la domanda: se “si è passati da un eccesso all’altro?”<sup>32</sup>. Secondo la dottrina, a guardare molte esperienze italiane parrebbe di sì. Come esempio si riportano “i tentativi effimeri di trapianto di modelli che hanno avuto successo altrove (le città creative, i festival, le città d’arte), dimenticando che lo sviluppo su base culturale non è una ricetta pronta per l’uso, da applicare in modo meccanico e indifferenziato in qualsiasi contesto, e che, al contrario, nell’elaborazione di un piano di sviluppo ogni territorio è un caso a sé, è una situazione problematica *site-specific*, perché gli attori particolari, le risorse e la tradizione culturale richiedono un’indagine situazionale e determinano volta per volta un modo di procedere specifico, unico”.

Teorie economiche però dimostrano un nesso molto forte tra cultura, da un lato, e sviluppo, dall’altro, laddove per cultura si intende una concezione allargata che implichi educazione,

---

<sup>28</sup> Il Manifesto per la Cultura è composto da cinque grandi capisaldi da presidiare: una Costituente per la Cultura; strategie di lungo periodo; cooperazione tra ministeri; l’arte a scuola e la cultura scientifica; merito, complementarietà pubblico-privato, sgravi ed equità fiscale.

<sup>29</sup> *Niente cultura, niente sviluppo*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 febbraio 2012.

<sup>30</sup> W. Santagata, voce *Economia della cultura in XXI Secolo*, in [http://www.treccani.it/enciclopedia/economia-della-cultura\\_%28XXI\\_Secolo%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/economia-della-cultura_%28XXI_Secolo%29/). Quest’A. osserva come il binomio cultura-economia è stato considerato dall’ortodossia accademica con sospetto, se non con disprezzo, fino a qualche decennio fa, e non poteva essere diversamente se gli strumenti analitici e gli assiomi dell’economia classica (teoria del valore-lavoro, teoria della distribuzione del reddito) e di quella neoclassica (ipotesi di rendimenti decrescenti, preferenze individuali date, scelte razionali), erano inadeguati di fronte all’irriducibilità della cultura e dei suoi prodotti a un modello in cui i beni perdono la loro specificità e personalizzazione.

<sup>31</sup> In tal senso con estrema sintesi W. Santagata, voce *Economia della cultura in XXI Secolo*, *cit.* che richiama (e si rinvia alla consultazione di) W.J. Baumol, W.G. Bowen, *Performing arts: the economic dilemma*, New York, 1966 e M. Blaug (edited by), *The economics of the arts*, London, 1976.

<sup>32</sup> D. D’Orsogna, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, Intervento al Convegno *Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l’arte*, in Atti del Convegno svoltosi a Nuoro (14/15 ottobre 2011) e in corso di pubblicazione in *Rivista di arte e critica*, 2014, p 6.



istruzione, ricerca scientifica, conoscenza, sviluppo e non sia intesa solo come una nozione meramente economicistica, incentrata sull'aumento del Pil.

È stato dimostrato come “il capitale umano attira altro capitale umano, forma reti di capitale sociale e avvia e sostiene il processo di sviluppo”<sup>33</sup>. Come esempio, è stato recentemente considerato un *Case Study* tedesco<sup>34</sup> nel quale si documenta come la più dispendiosa delle arti sceniche, l'opera lirica, sia stata un volano di sviluppo. Questo lavoro analizza, in termini quantitativi, come in 29 bacini territoriali tedeschi l'esistenza di un teatro d'opera sia stata essenziale alla crescita perché ha comportato, da un lato, una concentrazione di capitale umano (lavoratori specializzati, musicisti, orchestrali, cantanti) e, da un altro, un'apertura al resto del mondo (tramite le compagnie di giro).

Com'è evidente sono disponibili analisi economiche approfondite sulle diverse declinazioni e componenti della cultura e sulle sue ricadute economiche sia, classicamente intese, in termini di contributo all'innalzamento del Pil sia, in una visione più aggiornata, in termini, come visto, di miglioramento delle condizioni di vita e di benessere delle persone<sup>35</sup>.

Indubbiamente molti contributi della scienza economica (in particolare i più recenti) offrono strumenti teorici e dati affidabili per un'adeguata riflessione sull'argomento, anche se è bene non dimenticare che perfino i modelli economici più avanzati hanno bisogno di supporto, integrazione e, se necessario, correzione, attraverso il dialogo con altri apporti disciplinari<sup>36</sup>.

Vi è anche quel versante di stile del pensiero che parte da una visione stereotipata che gli italiani sarebbero “il popolo più creativo del mondo”, depositario “del più grande patrimonio culturale al mondo”, e arriva con schemi più strutturati a predicare la “metafora petrolifera” applicata ai beni culturali: il patrimonio culturale come “giacimento” da sfruttare e “mettere a reddito”; metafora che spiega l'enfasi eccessiva riposta sul tema della valorizzazione, intesa, non a caso, soprattutto in senso economicistico<sup>37</sup>.

In questa trama foriera di studi e discussioni economiche si consideri altresì che spesso viene a mancare “il buon comportamento burocratico”. L'azione pubblica, infatti, “non sempre è

---

<sup>33</sup> G. Pennisi, *L'importanza del capitale umano*, in *Il sole 24 Ore*, 22 febbraio 2012.

<sup>34</sup> Lo Studio analizzato da Pennisi in nota sopra è stato realizzato da Olivier Falck (dell'Ifo, il maggior centro di ricerca economica della Repubblica Federale), Michael Fritsch (dell'Università di Jena) e da Stephan Heblich (del Max-Planck-Institut) ed è pubblicato dall'Iza (l'istituto tedesco di studi sul capitale umano) come Discussion Paper No. 5065.

<sup>35</sup> D. D'Orsogna, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, cit., p. 6.

<sup>36</sup> J. Prieto de Pedro, *Derechos culturales y desarrollo humano*, in *Pensar Iberoamerica*, 7, 2004; I.d., *Cultural Diversity as a Political and Legal Challenge and a Basis for Humanism in Our Times*, in Silveira, Canotilho, Madeira Froufe (eds), *Citizenship and Solidarity in the European Union*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2013.

<sup>37</sup> C. Barbati, *Governo del territorio, beni culturali e autonomie: luci e ombre di un rapporto*, in *Aedon*, 2, 2009.



particolarmente attenta all'innovazione", e "tende a riconoscere l'arte se non al passato (quando è stata vagliata dalla critica e dal pubblico)" ed è perciò "avversa al rischio, non segmenta la domanda culturale, non distingue il pubblico in relazione ai gusti, non distingue bene le peculiarità culturali locali, e infine tende al conformismo politico, rispondendo più o meno disciplinatamente allo *spoils system* o alla cultura dominante"<sup>38</sup>.

### 3. Lo "Stato mercante".

L'inadeguatezza dell'azione pubblica e l'inadeguatezza delle sovvenzioni pubbliche sono i due aspetti che maggiormente incidono sulla formazione delle politiche culturali. Laddove per il primo aspetto (l'inadeguatezza dell'azione pubblica) si registra un intervento suppletivo del privato e una contrazione della legittimità della presenza pubblica nella cultura, per il secondo (l'inadeguatezza delle sovvenzioni pubbliche) che è causa del crollo dell'intervento contributivo pubblico (cioè della spesa diretta) si evoca il contributo dei privati e si discute sulla forza dell'influenza rispettivamente del settore pubblico e del privato sullo sviluppo culturale.

Lo Stato può assumere varie conformazioni o meglio ancora può assumere diversi connotati. Oggigiorno, ad esempio, la dogmatica individua tre locuzioni che descrivono lo Stato nelle figure di "Stato fiscale", "Stato debitore" e "Stato consolidato"<sup>39</sup>. Come Giannini insegna, all'interno dello Stato pluriclasse possono modificarsi gli equilibri, perché la sua essenza è procedurale e "si può variamente riempire a seconda del gioco di pesi e contrappesi che esercitano i centri di potere garantito"<sup>40</sup>. Un simile Stato, dunque, può presentarsi "or come una delle... specie immaginate dai teorici del neocapitalismo, or come quasi socialista, or come quasi liberale, or – per passare alle forme patologiche – come un governo di pretoriani, o di delegati di potenze straniere"<sup>41</sup>. Queste locuzioni possono avere significati diversi e cioè a) enunciare una nozione

---

<sup>38</sup> P. Leon e M. Trimarchi, *L'eresia dello stato mercante*, cit., p. 8.

<sup>39</sup> W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata dal capitalismo democratico*, Milano, 2013, p. 100 ss. Vi è, infatti, un filo che lega lo "Stato fiscale", dipendente *dai* e responsabile *di fronte ai* cittadini per il proprio finanziamento, allo "Stato indebitato", dipendente *dai* e responsabile *di fronte ai* propri creditori che sono le banche d'affari internazionali e le loro "società di recupero crediti", e infine vi è un collegamento con lo "Stato consolidato", caratterizzato dal *deficit* democratico dell'Unione Europea, da soluzioni autoritarie per la repressione dei conflitti sociali e da condizionamenti (in particolare finanziari) delle sovranità nazionali.

<sup>40</sup> M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995, p. 318.

<sup>41</sup> E le costituzioni degli Stati pluriclasse sono necessariamente eclettiche, dovendo bilanciare equilibri difficili: così è la nostra, in particolare agli articoli 41 e 42, che, in tema di impresa e di proprietà, riconoscono pari dignità ai poteri pubblici e privati.

giuridicamente significativa oppure consistere in b) in locuzione descrittiva o di comodo oppure ancora in via intermedia può enunciare c) un valore giuridicamente rilevante<sup>42</sup>.

In una situazione di crisi di legittimazione in cui si trovano molte attività culturali e di necessità di modificare le politiche e i modelli di gestione dei beni e delle attività culturali (per renderli più efficaci, efficienti e capaci di adattarsi a un nuovo scenario) di fondamentale importanza diventa la collaborazione e co-partecipazione di pubblico, privato e terzo settore<sup>43</sup>; e lo Stato assume la veste di “Stato mercante” che può considerarsi secondo le categorie di Giannini l’enunciato di un valore giuridicamente rilevante.

Il settore culturale registra, da molti anni, un’espansione dell’area di negozialità dello Stato (in senso lato), e lo Stato, che “ha lasciato da tempo le sponde scomode dell’autorità coercitiva su cittadini e imprese, rivolgendo il proprio timone istituzionale su un assetto caratterizzato da crescenti margini di negozialità”, si presenta, appunto, come un mercante<sup>44</sup>. Elementi rispetto ai quali gli studi di economia della cultura offrono un significativo contributo. Secondo questi lo Stato mantiene con una mano una struttura organizzativa rigida e una gestione delle risorse obsoleta; con l’altra mano, invece, demanda a imprese private (consorziate per l’occasione) la gestione e la valorizzazione del proprio patrimonio culturale<sup>45</sup>.

Il rapporto tra settore pubblico e privato nella cultura comporta, secondo l’analisi dell’economia della cultura, “una sorta di divisione dei compiti, tra settore pubblico e settore privato, particolarmente rilevante nei paesi produttori di beni culturali, di arte antica, di tradizioni, dove il primo tende a preservare il patrimonio, la storia e la critica d’arte, e il secondo è attento alle nuove forme d’arte, alle scoperte di autori e di generi, alle ibridazioni, alle infinite specificità della domanda culturale, alla tecnologia”<sup>46</sup>.

In una tale compagine l’analisi giuridica spesso non è centrale oppure si ricava in via indiretta da quella economica<sup>47</sup>, ma limitatamente agli aspetti gestionali e al concreto svolgimento del servizio pubblico<sup>48</sup>. Il giurista nell’approcciare la materia dell’Arte tende ad avere una naturale diffidenza

---

<sup>42</sup> M.S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il politico*, XLII, 1977, 2, p. 205.

<sup>43</sup> G. Domenichini, *Il difficile rapporto tra cultura e mercato in Italia*, cit., p. 177.

<sup>44</sup> P. Leon e M. Trimarchi, *L’eresia dello stato mercante*, in *Economia della cultura*, XIII, 2003, 1, p. 7.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> P. Leon e M. Trimarchi, *L’eresia dello stato mercante*, cit., p. 8.

<sup>47</sup> G. Cerrina Feroni, *Profili giuridici della gestione dei musei nelle esperienze del Regno Unito, Francia, Germania e Spagna*, in <http://www.giustamm.it/>, 2009.

<sup>48</sup> Infatti, negli ultimi anni l’accento si è spostato su una gestione orientata non solo alla corretta conservazione dello stesso ma soprattutto alla sua valorizzazione, alla diffusione verso fasce di utenza sempre più ampie, mediante tecniche di comunicazione, gestione e organizzazione simili a quelle delle imprese propriamente dette. Per questo motivo gli studi sul management delle organizzazioni artistiche e

nei confronti di orientamenti interpretativi della realtà culturale che “si teme riducano in modo inaccettabile le molte dimensioni delle quali è composto il concetto di arte, di bello, di storico e di valore ad esso collegato”<sup>49</sup>, e spesso non può essere spiegata solo tramite le sue componenti. Il giurista è, infatti, abituato a confrontarsi con categorie di analisi certe e tutto ciò che non assume connotati di giuridicità, oppure li perde, diventa per il giurista fonte di un sostanziale disinteresse e terra di incursione di analisi non giuridiche o di analisi giuridiche compiute da non giuristi<sup>50</sup>.

Nel settore della cultura in generale, il rapporto tra pubblico e privato, da un punto di vista strettamente giuridico, riguarda essenzialmente il passaggio da un sistema di gestione diretta a una gestione indiretta<sup>51</sup>. Si ricorre al metodo dell'affidamento ai privati della gestione di un'attività amministrativa, il cui baricentro si è spostato dallo svolgimento legittimo dell'azione allo svolgimento utile dell'azione, allo svolgimento proficuo, in termini di economicità, efficienza, nel senso di un risultato ottimale rispetto alle esigenze da soddisfare<sup>52</sup>.

Il modello di partenariato pubblico privato causa non poche difficoltà che sono proprie al settore dei beni culturali, riporta vecchie e nuove criticità<sup>53</sup> ed evoca la sindrome dei “mercanti nel tempio”<sup>54</sup>, cioè della contaminazione fra Arte e Mercato<sup>55</sup>. Questo fenomeno emerge con evidenza nel sistema museale e porta a due difficoltà<sup>56</sup>.

---

culturali hanno negli ultimi tempi acquisito sempre più rilevanza sia per gli operatori del settore che per gli studiosi di economia aziendale in genere, al fine di identificare una via economicamente conveniente per proteggere, gestire e incrementare il patrimonio culturale e artistico di un paese; così osserva G. Fiori, *L'impresa culturale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1, 2007, p. 15-16.

<sup>49</sup> A.L. Tarasco, *La gestione dei beni culturali degli enti locali: profili di diritto dell'economia*, cit., passim

<sup>50</sup> G. Cerrina Feroni, *Profili giuridici della gestione dei musei nelle esperienze del Regno Unito, Francia, Germania e Spagna*, cit., passim.

<sup>51</sup> In tema delle forme e modalità di interazione tra la disciplina pubblicistica ed i principi di diritto comune e in tema di rapporto pubblico e privato, senza pretesa di completezza, si rinvia a: di A. Maltoni, *Considerazioni in tema di attività procedimentali a regime privatistico delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. amm.*, 2011, 1, p. 97 ss; D. De Pretis, *L'attività contrattuale della p.a. e l'art. 1-bis della legge n. 241 del 1990: l'attività non autoritativa secondo le regole del diritto privato e il principio di specialità*, in <http://www.giustamm.it>, 2006; G. Napolitano, *L'attività amministrativa e il diritto privato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 481 ss.; C. Marzuoli, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1982.

<sup>52</sup> M.R. Spasiano, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2004, 2, p. 297.

<sup>53</sup> Sul punto e, in particolare, sulle nuove dinamiche organizzative dei servizi culturali e specialmente degli enti locali, si rinvia a G. Piperata, *I servizi culturali nel nuovo ordinamento dei servizi degli enti locali*, in *Aedon*, 3, 2003; I.d., *I modelli di organizzazione dei servizi culturali: novità, false innovazioni e conferme*, in *Aedon*, 1, 2002.

<sup>54</sup> L. Covatta, *I “beni culturali” fra sopravvivenza e indipendenza*, in *Economia della cultura*, XIII, 2013, 3, p. 337.

<sup>55</sup> Il discorso da fare sarebbe più ampio e approfondito, ma come esempio si riporta un recente scritto di A. Monti, *Il Maxxi a raggi X. Indagine sulla gestione privata di un museo pubblico*, Monza, 2014, pp. 90.

<sup>56</sup> Così nota F. Merusi, *La disciplina giuridica dei musei nella costituzione tra stato e regioni*, Relazione, con modificazioni e integrazioni, presentata al Convegno “Musei. Discipline, gestioni e prospettive”, Fondazione Cesefin Alberto Predieri, Firenze, 22 aprile 2009, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0139\\_merusi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0139_merusi.pdf), p. 7. In questo



La prima si rinviene nella complicata distinzione della gestione dei beni culturali dalla loro tutela, da cui può derivare l'affidamento della prima a soggetti estranei alla sfera pubblica.

L'altro aspetto critico (la seconda) che è causa della prima difficoltà, s'individua nella carenza di coordinamento e di indirizzi specifici da parte del soggetto pubblico, che spesso non esplicita in modo chiaro quale sia l'interesse pubblico che necessariamente deve restare primario e, pertanto, l'attività privata al quale deve essere funzionale<sup>57</sup>.

#### **4. L' "Arte aziendale".**

La conclusione del precedente paragrafo ci porta a trattare l'aspetto che in via descrittiva si ritiene di chiamare l'Arte aziendale<sup>58</sup>.

La politica culturale, sulla scia dell'aziendalizzazione dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, si pone in linea con l'idea del ruolo economico dello Stato, il cui patrimonio e attività culturali possono avere rilievo per la società nella misura in cui si mostrino capaci di produrre reddito. Aspetto che mal si concilia con alcune funzioni dello Stato (in senso lato) tra le quali, appunto, spiccano (tra le molte), la sanità e l'arte<sup>59</sup>. Mal si concilia ma trova giustificazione nei rispettivi opposti, laddove il pubblico e il privato pensano ai loro bilanci: il primo in termini di vincoli finanziari del pareggio e della sostenibilità dell'indebitamento, condizionando i diritti della collettività e dell'individuo, e il secondo in termini di profitti.

Gli interessi che vanno presi in considerazione nel settore della cultura sono immateriali e materiali e possono essere sia pubblici che privati.

Fra quelli immateriali di interesse pubblico vanno annoverati la promozione dell'identità nazionale, la coesione sociale, l'estensione della cittadinanza, la promozione della cultura. Fra quelli immateriali appartenenti agli interessi privati sono, ad esempio, il diritto degli studiosi a condurre liberamente le loro ricerche.

Quanto agli interessi materiali, secondo la dottrina, essi possono trovare soddisfazione con una gestione dei beni culturali analoga a quella di altri beni pubblici, mentre attualmente la loro

---

scritto viene evidenziato un ruolo diverso dei musei intesi come prestatori di un servizio pubblico, ponendosi la questione di distinguere la funzione di tutela dei beni culturali da quella di gestione, laddove entrambe presentano caratteri di trasversalità e incerti confini e non sempre accade che vi sia una chiara distinzione degli incarichi affidati al personale.

<sup>57</sup> Corte dei conti, Sez. Autonomie, delib. n. 8/Aut/2005, *Relazione sul controllo. Musei degli enti locali*, p. 262.

<sup>58</sup> K. Draskowitsch, *La politica culturale affidata alle aziende: costi e pericoli*, in *Economia della cultura*, XIII, 2003, 1, p. 15.

<sup>59</sup> P. Leon e M. Trimarchi, *L'eresia dello stato mercante*, cit., p. 10.



gestione amministrativa determina inefficienze che per giunta, date le regole che oggi governano la spesa pubblica, si risolvono in progressivi tagli al bilancio del ministero<sup>60</sup>.

L'economia della cultura si regge su fonti finanziarie provenienti in gran parte dal sostegno pubblico e in minor parte dal settore privato<sup>61</sup>. Oltre alle spese fiscali (cioè ai trasferimenti del tesoro) si deve ricorrere allo strumento fiscale, alle fondazioni, alla valorizzazione dei diritti d'uso di cose appartenenti al patrimonio indisponibile, all'uso oculato dei fondi europei e dei fondi Cipe, agli accordi di programma con gli utenti del territorio, con l'industria culturale, e con le università e gli enti di ricerca. L'obiettivo sarebbe trasformare progressivamente il patrimonio culturale “da consumatore di capitali pubblici ad autentico attrattore di capitali privati”<sup>62</sup>.

In sostanza, lo Stato nel dare assistenza alle Arti può intervenire in due modi: con il finanziamento diretto (la c.d. spesa diretta) delle Arti o con gli sgravi fiscali.

Come già notato, la spesa diretta che evoca la tradizione europea del sostegno statale all'Arte è oggi finanziariamente condizionata dai vincoli finanziari sovranazionali e dalle priorità di protezione di altri beni che evocano diritti fondamentali quali la salute, l'assistenza, il lavoro. Ci si pone la domanda: “Che fare in presenza di risorse pubbliche inadeguate a sostenere gli oneri del restauro dell'ingente patrimonio del demanio?”. A questa si affianca un'altra domanda: “Come garantire, insieme alla tutela, una destinazione d'uso pertinente degli edifici monumentali, altrimenti minacciati dalla decadenza e dal degrado?”<sup>63</sup>.

In periodo di ristrettezza si evoca il concorso dei privati e la complementarità tra pubblico e privato. Solitamente nell'economia della cultura, si attribuisce molta attenzione al sostegno pubblico dell'arte e della cultura.

Posizioni dottrinali si dividono tra gli argomenti a favore e contro le sovvenzioni statali e svolgono svariate analisi sul loro impatto sulla scena artistica e sulla società<sup>64</sup>.

Gli argomenti contro le sovvenzioni statali sono tre.

Il primo sostiene che le sovvenzioni pubbliche causerebbero una redistribuzione dai poveri ai ricchi, sul presupposto che i consumatori effettivi dei beni artistici appartengono alle classi a reddito più elevato<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> L. Covatta, *I beni culturali e il mercato. Introduzione a: I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, in *Aedon*, 1-2, 2012.

<sup>61</sup> Per dettagli si rinvia alle note 12 e 14.

<sup>62</sup> L. Covatta, *op. et loc. ult. cit.*

<sup>63</sup> A. Cicerchia, *Il bellissimo vecchio. Argomenti per una geografia del patrimonio culturale*, Milano, 2002, cap. 2, p. 152.

<sup>64</sup> K. Draskowitsch, *La politica culturale affidata alle aziende: costi e pericoli*, *cit.*, p. 13.



La seconda obiezione risiede nel timore che il finanziamento pubblico diretto, di qualsiasi consistenza, abbia luogo solo al prezzo di una pesante interferenza politica sulle decisioni in merito agli aspetti artistici e professionali del settore<sup>66</sup>.

Il terzo argomento sostiene che “il finanziamento attraverso sovvenzioni dirette porta a rigidità nella struttura dell’industria dello spettacolo, scoraggia l’innovazione e, attraverso la continua canalizzazione di fondi verso compagnie prestabilite, agisce come deterrente contro l’ingresso di nuove imprese”<sup>67</sup>. L’esempio che si riporta è la rinuncia del Ministero al contributo offerto dalla Fondazione La Défense, espressione dell’organizzazione degli imprenditori francesi, non volendo riconoscere un qualsiasi ruolo dei donatori nel controllo dell’esecuzione del progetto<sup>68</sup>.

Altrettante repliche sono plausibili alle obiezioni ora esposte.

Con riferimento alla questione sugli effetti della redistribuzione delle sovvenzioni, si può solo dire che in definitiva i c.d. ricchi contribuiscono in misura maggiore alla politica pubblica attraverso una tassazione progressiva sul reddito<sup>69</sup>.

Per quanto riguarda le interferenze governative, queste sono inevitabili, quando sono distribuiti fondi pubblici. In effetti, i governi devono scegliere fra diversi candidati ai finanziamenti, dato che la domanda sarà sempre superiore alle risorse disponibili<sup>70</sup>.

Invece, per quanto riguarda la terza riserva, la soluzione al problema, e non già una mera obiezione volta a contestarne la fondatezza, si individua nell’efficienza degli apparati, cioè nella diversa utilizzazione degli apparati ministeriali, che debbono essere orientati alla programmazione, alla progettazione e al collaudo delle opere necessarie alla conservazione del patrimonio piuttosto che alla sua gestione e nella creazione di agenzie in grado di rappresentare ed ottimizzare l’interesse pubblico nel rapporto coi privati<sup>71</sup>.

È stato detto molto meno, invece, sulle possibili conseguenze del sostegno privato alle arti che avviene attraverso le donazioni o/e sponsorizzazioni che sono incentivate dagli sgravi fiscali concessi dallo Stato<sup>72</sup>.

---

<sup>65</sup> D. Netzer, *Art and Culture*, in C. T. Clotfelter, *Who Benefits from the Nonprofit Sector?*, The University of Chicago Press, Chicago and London 1992, p. 187.

<sup>66</sup> J. O’Hagan, *Stato e arte: la cassetta degli attrezzi*, in *Economia della cultura*, XIII, 2003, 1, p. 26, il quale richiama D. Netzer, *The Subsidized Muse: Public Support for the Arts in the United States*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978, p. 36.

<sup>67</sup> D. Throsby e G. Withers, *The Economics of the Performing Arts*, St Martin’s Press, New York, 1979, p. 231.

<sup>68</sup> L. Covatta, *I “beni culturali” fra sopravvivenza e indipendenza*, cit., p. 340, nt. 9.

<sup>69</sup> K. Draskowitsch, *La politica culturale affidata alle aziende: costi e pericoli*, cit., p. 14.

<sup>70</sup> J. O’Hagan, *Stato e arte: la cassetta degli attrezzi*, cit., p. 26.

<sup>71</sup> L. Covatta, *I beni culturali e il mercato. Introduzione a: I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, cit., passim.

<sup>72</sup> J. O’Hagan, *Stato e arte: la cassetta degli attrezzi*, cit., p. 19.

Secondo O'Hagan “il fatto di fornire incentivi fiscali per incoraggiare i singoli a contribuire maggiormente all'arte consente una scelta molto più vasta e democratica per quanto attiene al tipo di forma artistica da promuovere e alla misura di tale promozione”<sup>73</sup>.

Altre posizioni, invece, sono contrarie all'influenza predominante del privato sulle scelte culturali, poiché “le aziende sono libere di scegliere dove dirigere il loro sostegno” e “le istituzioni artistiche dovranno compiacere le aziende per raccogliere i fondi”<sup>74</sup>. In caso di incentivi fiscali, “il governo non può influenzare attivamente l'uso dei fondi creati attraverso le disposizioni fiscali; esso cede ad altri il suo potere di orientamento e non può determinare a priori se i suoi obiettivi verranno conseguiti”<sup>75</sup>. Indubbio sarebbe il controllo limitato delle istituzioni pubbliche sul modo in cui i privati spendono il loro denaro.

La questione tuttavia non va vista in termini così estremi, almeno per quanto riguarda il nostro Paese. Studi dimostrano che le politiche dei beni culturali generano sulla popolazione uno scarso consenso. È pur vero che abbiamo una quantità enorme di risorse culturali, ma “non abbiamo la preparazione non solo del personale ma anche della popolazione che ha avuto un'educazione estremamente primitiva”<sup>76</sup>. Quest'aspetto è pur tuttavia negativo, poiché la scarsa attitudine della popolazione incide sull'effettiva (com)partecipazione alle politiche culturali e sulla loro scelta “democratica” del tipo di forma artistica da promuovere, e così permette una maggiore influenza del decisore e, pure lui, pubblico, come appena notato, non sempre sufficientemente qualificato.

## **5. Il crollo dell'intervento contributivo pubblico e l'evocazione del contributo dei privati: la complementarità tra finanziamento pubblico e privato.**

A causa del quadro congiunturale dell'economia italiana e degli effetti delle misure di riequilibrio strutturale dei conti pubblici, le politiche in materia di attività culturali da alcuni anni si sviluppano in un ambito economico caratterizzato dalla progressiva riduzione degli stanziamenti. Le politiche finanziarie di questi ultimi anni hanno, infatti, progressivamente imposto al sistema delle imprese culturali italiane una decurtazione dei finanziamenti pubblici, sebbene il sistema

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>74</sup> K. Draskowitsch, *La politica culturale affidata alle aziende: costi e pericoli*, cit., p. 15.

<sup>75</sup> *Ibid.* pp. 14-15.

<sup>76</sup> V. Francola (a cura di), *Beni culturali tra Stato e Mercato*. Brevi riflessioni emerse nell'incontro svoltosi ad Astrid il 26 marzo 2009 tra Patrizia Asproni, Gianni Bonazzi, Luigi Covatta, Valerio Francola, Pietro Graziani, Paolo Leon, Nicoletta Loiudice, Edoardo Reviglio, Lucia Zannino, in <http://www.astrid-online.it/Beni-cultu/Note-e-con/index.htm>.



italiano sia caratterizzato dall'oggettiva straordinarietà dei suoi contesti ambientali, storico-artistici e culturali<sup>77</sup>.

Di fronte al crollo dell'intervento pubblico si evoca il contributo dei privati<sup>78</sup>. Tuttavia, secondo gli studi degli economisti e dall'analisi degli andamenti della spesa pubblica, la spesa privata diretta ai consumi culturali dipende strettamente dalla relativa dimensione della spesa pubblica. Vuol dire che l'incremento della spesa pubblica provoca l'incremento della spesa privata<sup>79</sup>. Vuol dire che la spesa privata essenzialmente assume un ruolo di complementarietà e non di sostituzione.

In ogni caso la riduzione delle risorse pubbliche ha suggerito di intraprendere nuovi percorsi.

In particolare se ne individuano due.

Il primo suggerisce di concentrare le risorse su progetti capaci di consolidare eccellenze già presenti sul territorio e accrescere l'efficienza operativa, anche attraverso la riorganizzazione delle strutture per renderle più snelle e meno costose<sup>80</sup>.

Il secondo suggerisce un diverso approccio con i soggetti privati in termini di complementarietà tra pubblico e privato, che in base al citato Manifesto per la Cultura<sup>81</sup> deve divenire la "cultura diffusa" e non presentarsi solo in episodi isolati.

Questo modulo relazionale può esistere solo se non è pensato come sostitutivo dell'intervento pubblico, ma fondato sulla condivisione con le imprese e i singoli cittadini del valore pubblico della cultura. Vi è, infatti, la necessità di una ridefinizione complessiva del rapporto fra cultura ed economia. Il settore pubblico e quello privato devono trovare un punto d'incontro che vada al di là del mero scambio commerciale proprio delle sponsorizzazioni e che veda il formarsi di una convergenza di interessi, seppur rispettosa dei rispettivi ambiti<sup>82</sup>. Ad esempio, un modo per creare le condizioni per una reale complementarietà tra investimento pubblico e intervento dei privati è rappresentato da un efficace sistema di sgravi fiscali che sia attrattivo per le imprese<sup>83</sup>.

---

<sup>77</sup> A. M. Gambino, *Per uno sviluppo del patrimonio culturale: la leva fiscale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2007, 1, p. 109.

<sup>78</sup> R. Grossi, *Spendere per la cultura fa bene al Paese*, in *Il sole 24 Ore*, 23 febbraio 2012.

<sup>79</sup> A. M. Gambino, *op. cit.*, p. 110.

<sup>80</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, 27 giugno 2013, Decisione e Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2012, La gestione del bilancio dello Stato 2012, Ministero per i beni e le attività culturali, Vol. II, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), p. 391. Su questa linea vi è anche la recente legge di stabilità per il 2014 (l. n. 147/2013) che all'art. 1, c. 382, detta i principi e criteri direttivi per il regolamento di erogazione dei contributi statali di cui alla legge 17 ottobre 1996, n. 534 sull'erogazione di contributi statali alle istituzioni culturali.

<sup>81</sup> Vedi par. 2 nonché le note 19 e 28.

<sup>82</sup> A. M. Gambino, *op. cit.*, p. 111.

<sup>83</sup> A tal proposito: *Niente cultura, niente sviluppo*, in *Il Sole 24 Ore*, *cit.*



In linea di massima nel nostro Paese il trattamento fiscale fino ad ora è stato poco favorevole ai contributi privati. Ancorché i privati siano disposti e interessati a finanziare la cultura, il più delle volte sono scoraggiati dalla complessità delle procedure e dall'assenza di validi incentivi fiscali<sup>84</sup>. Uno spiraglio è dato dal nuovo sistema dell'*Art-Bonus* introdotto dal convertito d.l. n. 83/2014 di cui *infra*.

Per quanto riguarda le fonti di finanziamento si possono individuare una serie di canali. Innanzitutto, vi sono le fonti provenienti dalla spesa fiscale, cioè dai trasferimenti, e che trova copertura essenzialmente nelle entrate tributarie generali o in quelle appositamente reperite con vincolo di destinazione: come esempio si può citare un recente finanziamento di maggiori oneri per la cultura con l'aumento della tassa sui consumi degli oli lubrificanti e dell'accisa sull'alcool (cfr. artt. 14 e 15, l. n. 112/2013).

Un'altra fonte di entrate, di tipo patrimoniale, si rinviene nell'impiego redditizio del patrimonio culturale, cioè nelle gestioni secondo logiche aziendali che predicano la massimizzazione del risultato (economico e culturale) e la riduzione dei costi (con risparmi conseguenti a beneficio della collettività)<sup>85</sup>. Si consideri che nei depositi dei musei italiani giace un "patrimonio artistico invisibile" e che è difficile da fruire, ma per questo fenomeno prevale la considerazione che non si ritiene di portarlo al pubblico, perché è pacifico che vada goduto non perché lo si guarda, ma perché si sa che c'è<sup>86</sup>. Talvolta è oggetto di furti, molto probabilmente mai sarà esposto e rischia il deperimento. Vi sono enormi giacimenti culturali che non sono sfruttati, ma che andrebbero valorizzati attraverso scambi di opere (in giacenza) con altri musei, con prestiti onerosi, con la rotazione della collezione esposta e con l'organizzazione di maggiori esposizioni<sup>87</sup>. Se ne trae che la componente delle entrate patrimoniali ha una potenzialità di crescita importante, ma spesso trova il freno nel sistema gestionale inadeguato. Tuttavia lo schema di ragionamento non può essere fatto solo in termini di patrimonio culturale quale la matrice di ricchezza. Sarebbe errato

---

<sup>84</sup> L. Bini Smaghi, *Il Fisco può aiutare il Pil dell'arte*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2012.

<sup>85</sup> L. Tarasco, *Il governo efficiente del patrimonio culturale*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, XXVII, 2013, 3, p. 454.

<sup>86</sup> L. Covatta, *I "beni culturali" fra sopravvivenza e indipendenza*, *cit.*, p. 332.

<sup>87</sup> M. Pirrelli, *I giacimenti nascosti dell'arte*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 marzo 2012. Inoltre, i musei italiani, a differenza dei musei inglesi o americani, non possono alienare opere del patrimonio pubblico: non si può ricorrere al sistema del cosiddetto *deaccessioning*, alienando opere e rispettando i vincoli sui ricavi reinvestendo nella collezione. Su questo tema, anche: S. Manzacchi, *Dismissioni pubbliche per valorizzare la cultura*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 aprile 2012.

pensare alla ricchezza prodotta sempre e solo in termini di ritorno economico immediato (la bigliettazione e, nella migliore delle ipotesi, l'indotto turistico)<sup>88</sup>.

E ancora, un'altra fonte di entrate è data dalla cooperazione con le multiformi espressioni del "privato" (la c.d. figura dello "Stato mercante"): dall'impresa al terzo settore passando per il *non profit*, le fondazioni, le forme associative. Le fonti di finanziamento che si possono trovare nel privato sono le sponsorizzazioni e le donazioni.

Infine, vi sono le risorse comunitarie, in particolare i fondi strutturali il cui utilizzo tempestivo, proficuo e regolare sarebbe auspicabile.

La prima forma di finanziamento (i trasferimenti dall'ente statale, regionale o locale) è la più "comoda", mentre le altre forme di finanziamento possono addirittura creare un quadro di vere difficoltà perché "non c'è nulla di più estraneo alla forma amministrativa ministeriale dell'ordinaria esigenza di curare anche la possibilità di provvedersi di risorse integrative"<sup>89</sup>.

Di recente il legislatore della l. n. 112/2013 è intervenuto sulle sopraindicate fonti di finanziamento adottando un approccio basato sulle logiche aziendali e di maggiore coinvolgimento dei privati nella valorizzazione e gestione dei beni culturali.

L'art. 3, c. 1, l. n. 112 cit., nel disporre le riduzioni di stanziamento e la previsione di aumento di imposizioni destinate a finanziare la cultura, ha riconosciuto una maggiore autonomia finanziaria ai musei, i quali dovranno "dimostrarsi capaci di far da sé nel reperire risorse ulteriori" e "contare sulla libertà d'iniziativa"<sup>90</sup>.

Con "l'oscura formulazione" del citato art. 3, che ha soppresso il riferimento all'art. 110 del Codice dei beni culturali e del paesaggio contenuto nell'elenco 1 allegato alla l. n. 244/2007 sulle disposizioni legislative autorizzative di riassegnazioni di entrate, è stato introdotto "un meccanismo di grande interesse contabile e pratico"<sup>91</sup>.

Il richiamato art. 110 del Codice fa riferimento ai proventi che derivano dalla vendita dei biglietti di ingresso nei diversi istituti e luoghi della cultura del Ministero per i beni e le attività culturali e

---

<sup>88</sup> Osservazione condivisibile di L. Covatta, *Riflessione sui beni culturali*. Giugno 2009, in <http://www.astrid-online.it/Beni-cultu/Note-e-con/index.htm>, p. 1. L'A. osserva che Bisogna invece considerare la ricchezza prodotta, oltre che dalla generica "civilizzazione", dalla ricerca e dall'innovazione tecnologica necessarie sia per la conservazione che per la fruizione (che è una ricchezza durevole perché espressa anche in investimenti e posti di lavoro, e non solo in ricavi per l'amministrazione), nonché la ricchezza prodotta attraverso l'incremento di valore dei suoli e di intere aree urbane in seguito a interventi di recupero.

<sup>89</sup> M. Cammelli, *Prefazione*, in L. Covatta (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, I Paper di Astrid, Firenze, 2012, p. 9.

<sup>90</sup> S. Carrubba, *A scuola di cultura da Cameron*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 luglio 2013, p. 15.

<sup>91</sup> L. Tarasco, *Il governo efficiente del patrimonio culturale*, cit., p. 454.

del turismo (Mibact), nonché dai canoni di concessione e dai corrispettivi per la riproduzione dei beni culturali (concessioni di beni mobili ed immobili, riproduzioni di immagini ed oggetti).

Per effetto dell'innovazione normativa della l. n. 112, tali proventi – in precedenza restituiti dal Mibact al Ministero dell'economia e delle finanze (Mef) in omaggio al principio di unità di bilancio, salvo, poi successiva ma solo parziale rassegnaione (fino a un importo massimo del 50%) da parte dello stesso Mef al Mibact – saranno riassegnati a decorrere dall'anno 2014 allo stato di previsione della spesa dell'esercizio in corso del Mibact<sup>92</sup>.

Sul fronte delle sponsorizzazioni è intervenuto il legislatore della l. n. 35/2012 che ha convertito (con modifiche) il d.l. n. 5/2012, con l'art. 61, c. 1 dal quale è generato il d.m. (Mibact) 19 dicembre 2012 che ha approvato le “Norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazioni di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate” e ne ha dato una compiuta disciplina<sup>93</sup>.

## **6. Art-Bonus: il sostegno privato all'Arte.**

Il legislatore si è altresì occupato della questione delle erogazioni liberali in denaro. Nel nostro Paese le erogazioni liberali intese in senso lato (donazioni e sponsorizzazioni) sono esigue rispetto all'ammontare raccolto dai musei di altri Paesi come gli Stati Uniti e il Regno Unito<sup>94</sup>.

Principalmente sono stati individuati tre fattori negativi.

Il primo riguarda il sistema delle agevolazioni fiscali previsto per le erogazioni liberali, che è eccessivamente macchinoso e burocratizzato tanto da non favorire il donatore.

---

<sup>92</sup> Secondo Casini questo intervento che abroga la disposizione che aveva imposto l'assegnazione al Mef degli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso agli istituti e ai luoghi della cultura è da ritenersi molto positivo. Tali proventi sono riassegnati direttamente allo stato di previsione del Mibact. Secondo i dati riportati dall'A. per quanto riguarda gli istituti e i luoghi della cultura statali, si tratta di oltre 100 milioni di euro l'anno (113 nel 2012). Tuttavia, l'A. ritiene sia una somma bassa per due motivi. Il primo è dato dall'alto numero di visitatori a titolo gratuito nei musei italiani: il 55 per cento, ossia oltre 20 milioni contro 16 milioni a pagamento. Il secondo trova paragone fuori dai nostri confini e precisamente in Francia. In Francia la percentuale è invertita: nel 2011, su un totale di quasi 60 milioni di visitatori nei musei, il 40 per cento sono entrati a titolo gratuito; cfr. L. Casini, *Il decreto valore cultura: “senza pietre non c'è arvo”*, cit., p. 128.

<sup>93</sup> Sul tema: R. Chieppa, *Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni: il settore dei beni culturali e l'intervento delle fondazioni*, in *Aedon*, 2, 2013; A. Musso, *La sponsorizzazione come contratto commerciale*, ibid; S. Casciu, *Il tema delle sponsorizzazioni/erogazioni liberali visto dalla parte delle Soprintendenze: difficoltà, equivoci, burocrazia, mentalità*, ibid; G. Fidone, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, 1-2, 2012; F. Mastragostino, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni: caratteri generali e fattori di specialità*, in *Aedon*, 1, 2010.

<sup>94</sup> Si consideri anche che nel Regno Unito le donazioni in danaro non subiscono imposizione, le sponsorizzazioni sono equiparate a spese di lavoro.



Il secondo fattore attiene al sistema d'incentivazione a donare: manca(va) un sistema di promozione e sensibilizzazione ad elargire e difettano “i meccanismi di riconoscimento sociale e visibilità personale per il donatore”.

Inoltre, vi è una scarsa trasparenza e tracciabilità nell'impiego delle erogazioni liberali raccolte dalle istituzioni culturali. Quest'ultimo (terzo) aspetto, come vedremo al paragrafo finale, ove riferito ai musei è caratterizzato soprattutto dallo scarso grado di istituzionalizzazione dell'organizzazione del museo.

Queste istanze critiche hanno cominciato ad essere reperite dai recenti governi e si sono tradotte, su istanza dei loro Presidenti e Ministri della cultura, in disposizioni normative di un certo carattere innovativo.

Si ricorre allo strumento delle agevolazioni fiscali che surrogano i finanziamenti pubblici e possono essere proficuamente “attribuite” piegando la via tributaria a fini extrafiscali, in linea con le moderne concezioni dello Stato interventista e della finanza funzionale. In tal modo, come detto, il dovere di contribuzione dei consociati assume per una quota della contribuzione tributaria un connotato partecipativo alla gestione del bene pubblico, nello specifico del bene cultura, portando in rilievo vari interessi economici e/o sociali di rango costituzionale. Si potrebbe così ipotizzare da parte delle imprese e dei privati uno sforzo collettivo per sostenere i beni culturali.

Dapprima, il legislatore della l. n. 112/2013, all'art. 12, è intervenuto sul sistema delle donazioni di modico valore (fino a diecimila euro) ponendo una serie di parametri: a) massima semplificazione ed esclusione di qualsiasi onere amministrativo a carico del privato; b) la garanzia della destinazione della liberalità allo scopo indicato dal donante; c) la piena pubblicità delle donazioni ricevute e del loro impiego, mediante una dettagliata rendicontazione, sottoposta agli organi di controllo; d) la previsione della possibilità di effettuare le liberalità mediante versamento bancario o postale ovvero secondo altre modalità (interamente tracciabili)<sup>95</sup>.

Tale norma è stata abrogata dal successivo art. 1, c. 6, del d.l. n. 83/2014 convertito il 28 luglio 2014<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Sul punto M. Cammelli, *La sindrome del fuoco amico (artt. 2 e 12 del decreto valore cultura)*, cit.

<sup>96</sup> Secondo Casini: “La disposizione è da apprezzare nelle intenzioni, anche se, per quanto riguarda le donazioni, detta forse condizioni eccessive in sede legislativa, visto che occorrerà un decreto attuativo”. L'A. nota che “i criteri, in particolare, sono la massima semplificazione ed esclusione di qualsiasi onere amministrativo a carico del privato; la garanzia della destinazione della liberalità allo scopo indicato dal donante; la piena pubblicità delle donazioni ricevute e del loro impiego, mediante una dettagliata rendicontazione, sottoposta agli organi di controllo; previsione della possibilità di effettuare le liberalità mediante versamento bancario o postale ovvero secondo altre modalità interamente tracciabili idonee a



Il d.l. n. 83/2014 all'art. 1 introduce un regime fiscale agevolato di natura temporanea, sotto forma di credito d'imposta, in favore delle persone fisiche e giuridiche che effettuano erogazioni liberali in denaro per interventi a favore della cultura, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dello spettacolo<sup>97</sup>. Il credito d'imposta è riconosciuto anche laddove le erogazioni liberali in denaro effettuate per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici siano destinate ai soggetti concessionari o affidatari dei beni oggetto di tali interventi; i beneficiari delle erogazioni liberali debbono dare pubblica comunicazione del loro ammontare, destinazione e utilizzo tramite il proprio sito web istituzionale e in apposito portale gestito dal Ministero per i beni culturali<sup>98</sup>.

La citata disposizione è finalizzata a favorire e potenziare il sostegno del mecenatismo e delle liberalità al fondamentale compito della Repubblica di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Questa norma trova soluzione alle critiche sopra avanzate e si muove nell'ottica della semplificazione, prevedendo un'unica disciplina per le persone fisiche e le persone giuridiche. Infatti, è riconosciuta a tutti i soggetti, indipendentemente dalla natura e dalla forma giuridica, che fanno le erogazioni liberali a sostegno della cultura previste. Essa supera l'attuale dicotomia prevista dalle disposizioni del TUIR che riconosce una detrazione del 19% alle persone fisiche ed una deduzione dalla base imponibile alle persone giuridiche.

Per quanto riguarda la misura è previsto che i contribuenti potranno usufruire di tale credito nella misura del 65% delle erogazioni effettuate nel 2014 e nel 2015 e nella misura del 50% per il 2016. Riguardo alla qualifica del soggetto che effettua le liberalità, sono previsti diversi limiti massimi di spettanza del credito di imposta nonché modalità di fruizione differenziate.

Riguardo i limiti, il comma 2 – sul modello francese che si è dimostrato efficace nel favorire il mecenatismo sia individuale sia d'impresa – distingue tra persone fisiche ed enti che non svolgono attività commerciale, da un lato, e imprese, dall'altro<sup>99</sup>.

---

consentire lo svolgimento di controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria"; cfr. L. Casini, *Il decreto valore cultura: "senza pietre non c'è arco"*, cit., p. 128.

<sup>97</sup> In dettaglio: per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, per il sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica e per la realizzazione di nuove strutture, il restauro e il potenziamento di quelle esistenti delle fondazioni lirico-sinfoniche o di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo.

<sup>98</sup> Per un primo commento: G. Pennisi, *Art bonus. Un commento al decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 del 2014*, in Astrid, Rassegna, 11, 2014, pp. 1-2.

<sup>99</sup> Circ. Agenzia entrate, 31 luglio 2014, n. 24/E, Articolo 1 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 – Credito di imposta per favorire le erogazioni liberali a sostegno della cultura – "ART-BONUS", 5.



Alle persone fisiche e agli enti che non svolgono attività commerciale, il credito d'imposta è riconosciuto nei limiti del 15% del reddito imponibile, mentre ai titolari di reddito d'impresa il credito d'imposta spetta nel limite del 5 per mille dei ricavi.

Tra le persone fisiche rientrano i soggetti individuati dall'art. 2 del TUIR e, cioè, le persone fisiche residenti e non residenti nel territorio dello Stato, a condizione che non svolgano attività d'impresa (come ad es. i dipendenti, i pensionati, i titolari di reddito di lavoro autonomo, i titolari di redditi di fabbricati, ecc.).

Il credito di imposta viene riconosciuto nel limite del 15% del reddito imponibile anche agli enti che non svolgono attività d'impresa (tali sono gli enti non commerciali, sia residenti che non residenti, che non svolgono alcuna attività commerciale e società semplici<sup>100</sup>).

Invece ai titolari di reddito di impresa il credito d'imposta spetta nel limite del 5 per mille dei ricavi. L'individuazione di questa categoria è da farsi riferendosi alla definizione fornita dall'art. 55 del TUIR<sup>101</sup>.

Per quanto riguarda i soggetti che svolgono attività miste – cioè gli imprenditori individuali e gli enti non commerciali che esercitano anche attività commerciale – usufruiscono del credito di imposta con le modalità ed i limiti previsti per i titolari di reddito di impresa (il 5 per mille dei ricavi) se effettuano le erogazioni liberali nell'ambito dell'attività commerciale<sup>102</sup>. Viceversa agli stessi si applica il regime agevolativo del 15% del reddito imponibile se effettuano le erogazioni liberali nell'ambito della loro attività personale o istituzionale<sup>103</sup>.

Non è sufficiente soddisfare solo il requisito della semplificazione degli incentivi, ma anche quello di un efficace sistema di promozione e sensibilizzazione ad elargire.

Usualmente il sistema degli incentivi si applica per spese, come ad es. quelle per gli interventi di recupero edilizio, che sono compiute dal contribuente nel proprio interesse. Invece le erogazioni liberali sono effettuate nell'interesse di enti o organismi terzi. Pertanto l'incentivo a incrementare

---

<sup>100</sup> Analogamente a quanto previsto dall'art. 15, comma 3, del TUIR, per le erogazioni liberali effettuate dalle società semplici, il credito di imposta spetta ai singoli soci nella stessa proporzione prevista nell'art. 5 del TUIR ai fini della imputazione del reddito.

<sup>101</sup> Ai sensi del primo comma di tale articolo, “sono redditi di impresa quelli che derivano dall'esercizio di imprese commerciali” sia in forma individuale che collettiva. Vi rientrano sia la persona fisica che svolge attività commerciale (l'imprenditore individuale), sia le società e gli enti che svolgono attività commerciale (le società commerciali, enti commerciali ed enti non commerciali che esercitano, anche marginalmente, attività commerciale). Secondo l'Agenzia delle entrate, Circ. n. 24/E/2014, “il credito di imposta spetta, nel limite del 5 per mille dei ricavi, anche alle stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di imprese non residenti”.

<sup>102</sup> Cfr. Circ. Agenzia entrate, n. 24/E/2014, *cit.*, 6.

<sup>103</sup> Come previsto dagli articoli 15 e 147 del TUIR.

quest'ultima tipologia di erogazioni potrebbe operare con minore intensità rispetto a quanto ipotizzato per le spese sostenute nell'interesse diretto del contribuente.

Vi sono delle stime previsionali redatte in base al criterio della prudenzialità che per analogia utilizza la percentuale degli incrementi che si sono avuti con le spese per interventi di recupero edilizio. Secondo tali parametri e criteri il nuovo incentivo potrebbe comportare un incremento stimato del 25% delle spese annue indicate. E questo sarebbe pari a 1,5 mln di euro con riferimento alle elargizioni delle persone fisiche e 6,3 mln di euro con riferimento alle persone giuridiche. Infatti, dalle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2013, risulta un ammontare di spese per liberalità a favore dello Stato, enti territoriali, enti o istituzioni pubbliche, fondazioni, associazioni senza scopo di lucro che svolgono attività nel campo culturale ed artistico<sup>104</sup> pari a 5,6 mln di euro; inoltre risulta un ammontare di oneri per le erogazioni liberali in favore di enti che svolgono esclusivamente attività nello spettacolo<sup>105</sup> pari a 0,5 mln di euro. Quanto invece alle persone giuridiche sempre con i dati delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2013, si stima un ammontare delle spese per erogazioni liberali in denaro a favore degli enti in precedenza evidenziati ed operanti nel settore della cultura ed artistico nonché dello spettacolo<sup>106</sup> pari a 25 mln di euro. In tal caso alla norma si associa un aumento, in valore assoluto, di circa 6,3 mln di euro.

Vi sono però alcuni aspetti critici da considerare, tra i quali i tetti di fruibilità; ma ciò che potrebbe maggiormente preoccupare è il disincentivo rappresentato dagli studi di settore e dal redditometro laddove le elargizioni concorrono a costituire i parametri del meccanismo di controllo induttivo.

Un'altra criticità da superare si evidenzia nell'auspicio di dotarsi di un sistema di incentivazione dei privati a donare per la cultura che sia strutturale. Ci si riferisce non tanto all'aspetto di tipo organizzativo: la norma, infatti, prevede apposite strutture dedicate a favorire le elargizioni liberali da parte dei privati e la raccolta di fondi tra il pubblico, anche attraverso il portale *web* secondo la tecnica del finanziamento collettivo ovvero il c.d. *crowdfunding*<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Di cui all'art. 15, comma 1, lettera h) del TUIR.

<sup>105</sup> Di cui all'art. 15, comma 1, lettera i) del TUIR.

<sup>106</sup> Di cui all'art. 100, comma 2, lettere f) e g) del TUIR.

<sup>107</sup> Sul tema si v. l'interessante lavoro di A. Cicerchia, *Crowdsourcing e Crowdfunding: la folla che finanzia la cultura*, in *Economia della cultura*, XXIII, 2013, 2, pp. 175 e ss.



L'aspetto maggiormente critico è invece dato dal connotato di precarietà che caratterizza il sistema stesso. Infatti, e per ora, l'Art-Bonus è un'agevolazione fiscale temporanea, di durata di soli tre anni (2013-2015)<sup>108</sup>. Essa, invece, dovrebbe avere una “vigenza a regime”.

Inoltre, essa dovrebbe avere “la protezione *dai* limiti e vincoli di finanza pubblica” che spesso inducono il Governo e il legislatore a ripensamenti apportando alle norme fiscali agevolative soppressioni, tagliole e/o modifiche peggiorative, anche retroattive, com'è successo già per limitazioni (retroattive) alla detraibilità dall'Irpef dei premi di assicurazione su vita, infortuni e non autosufficienza.

Talché vi sono due incognite.

La prima proviene dal settore pubblico e la seconda dai privati. I cambiamenti nella politica fiscale generale possono avere effetti molto significativi e totalmente non programmati sull'ammontare complessivo delle agevolazioni fiscali per le arti – principalmente perché i responsabili delle politiche fiscali non sono anche responsabili per le arti<sup>109</sup>.

Il sostegno dei privati, invece (seconda incognita), può risultare inaffidabile in tempi di recessione economica, aggravando così le difficoltà programmatiche e finanziarie delle istituzioni artistiche.

Infine, vi è un'ulteriore riserva da analizzare che riguarda i musei.

## **7. Una domanda a margine della questione museale: A chi si dona?**

L'altro aspetto da considerare è la non sempre chiara e trasparente destinazione delle risorse elargite dai privati. Il settore culturale nel quale le politiche si propongono è un paesaggio indefinito, i cui confini tendono a dilatarsi progressivamente per includere nuove forme di espressione e linguaggi inediti, e per il giurista ciò costituisce un problema essendo abituato agli schemi fissi. Le considerazioni sulla marginalità o sulla prevalenza delle decisioni dei privati su quelle pubbliche sono premature se non si risolvono questioni strutturali e funzionali che ne stanno alla base. Al primo paragrafo si è fatto riferimento a cinque nodi che affliggono il sistema dell'Arte. Uno di questi riguarda il groviglio dei musei nazionali. Essi sono caratterizzati da una cronica carenza di autonomia che ne limita grandemente le potenzialità e il partenariato pubblico-privato.

---

<sup>108</sup> Tuttavia, la quota annuale non utilizzata può essere riportata in avanti nelle dichiarazioni dei periodi di imposta successivi senza alcun limite temporale.

<sup>109</sup> J. O'Hagan, *Stato e arte: la cassetta degli attrezzi*, cit., p. 29.

A prima vista, i musei si candidano a costituire un punto di riferimento in un mondo eterogeneo e mutevole com'è quello della cultura<sup>110</sup>. Invece, vi è una notevole discrasia tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica. È in questo momento che interviene il giurista e si riprende il campo.

I musei nell'immaginario collettivo sono lo spazio in cui gli oggetti e i “beni” conservati ed esposti sono l'espressione validata e certificata di un “patrimonio” il cui valore culturale è accertato, codificato, condiviso, e proprio in virtù di questo preservato ed esibito<sup>111</sup>. Emerge subito evidente l'opposto: la cultura – fenomeno evanescente senza parametrizzazioni certe – ha influito sul settore museale rendendolo a sua volta disaggregato e difficilmente riconducibile ad unità. A ben vedere i musei sono una realtà tutt'altro che statica e prevedibile<sup>112</sup>.

Le ricostruzioni giuridiche dei musei sono abbastanza esigue e quando vi sono si tende a porre l'accento sull'analisi del “museo come azienda”, organizzazione di risorse umane e finanziarie e fattore produttivo di ricchezza nazionale<sup>113</sup>.

Nel momento in cui il settore dei musei, come del resto la cultura in generale ha suscitato crescente interesse sotto il profilo economico, ben presto sono emerse non poche mancanze dal punto di vista dell'organizzazione, dell'attività e del finanziamento dei musei<sup>114</sup>.

Storicamente il museo non ha avuto una rilevanza istituzionale pari a quella dei musei stranieri. Dal punto di vista giuridico e amministrativo si è configurato (e per molti aspetti continua a configurarsi) come “museo-ufficio” della soprintendenza statale o dell'assessorato (regionale, provinciale o comunale) in cui è incardinato<sup>115</sup>; sebbene la legislazione abbia abbandonato la figura del “museo-ufficio” dando una nuova definizione di museo (art. 115, c. 2, Codice beni culturali), la conformazione giuridica di molti musei rimane ancorata al modello di pertinenza dell'ente (territoriale o centrale). In tal modo il museo è strutturato come una semplice unità interna dell'ente stesso e la forma di gestione è in economia o secondo la forma dell'istituzione.

---

<sup>110</sup> Per una ricostruzione si rinvia a M.V. Marini Clarelli, *Il museo nel mondo contemporaneo: la teoria e la prassi*, Roma, 2011, pp. 231; si consulti altresì \* *Temples of delight*, in *The Economist*, Dec 21st 2013, <http://www.economist.com/news/special-report/21591707-museums-world-over-are-doing-amazingly-well-says-fiammetta-rocco-can-they-keep>.

<sup>111</sup> Ssn – Istat, *I musei e gli istituti similari non statali*, 6, 2010, Roma, p. 7.

<sup>112</sup> L. Marchegiani, *I segni distintivi dei musei*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1, 2007, p. 169 ss.

<sup>113</sup> G. Cerrina Feroni, *Profili giuridici della gestione dei musei nelle esperienze del Regno Unito, Francia, Germania e Spagna*, cit.

<sup>114</sup> Corte dei conti, Sez. Autonomie, delib. n. 8/AUT/2005, *Relazione sul controllo. Musei degli enti locali*, p. 13.

<sup>115</sup> Corte dei conti, Sez. Autonomie, delib. n. 8/AUT/2005, cit., p. 14.

Da un'analisi funzionale agli aspetti produttivi, di risultato e di incentivazione fiscale ne emerge che i musei (a) sono realtà debolmente strutturate in termini formali<sup>116</sup>; (b) vi è un'oggettiva difficoltà di individuare, in via generale, l'iter di istituzione di un museo; (c) è difficile distinguere in concreto le funzioni di tutela, valorizzazione e gestione alla luce del nuovo riparto di competenze previsto dal novellato art. 117 della Costituzione; (d) non è sempre ben definito il rapporto tra l'organo politico e quello gestionale; (e) spesso non vi è una chiara e netta compatibilità della logica aziendale con l'interesse pubblico<sup>117</sup>.

Quindi, nella larga maggioranza dei casi si tratta di istituzioni la cui attività – pur importante sul piano economico oltre che culturale – non ha evidenza oggettiva e resta indistinta e per certi versi invisibile rispetto alla gestione amministrativa dell'ente di appartenenza.

Oggi, invece, viene evidenziato un ruolo diverso dei musei intesi come prestatori di un servizio pubblico, ponendosi la questione di distinguere la funzione di tutela dei beni culturali da quella di gestione, laddove entrambe presentano caratteri di trasversalità e incerti confini e non sempre accade che vi sia una chiara distinzione degli incarichi affidati al personale.

In tale contesto i musei sono importanti destinatari delle elargizioni dei privati. Tuttavia la maggior parte dei musei italiani non ha identità giuridica e non ha un conto economico proprio. Essi hanno un “carattere istituzionale” che è comunemente attribuito solamente sul piano simbolico e non già su quello giuridico. In questi casi chi dona in realtà non sceglie a chi, poiché in assenza di un'autonomia amministrativa e finanziaria dell'istituzione museale, le risorse vanno nelle casse dell'ente di appartenenza e solo successivamente riversate al museo<sup>118</sup>.

Quest'aspetto è idoneo a orientare in modo negativo i donatori, sia perché non sono in grado di individuare in modo chiaro il soggetto beneficiario, sia perché una tale incertezza possa dare la sensazione (o essere sintomo) di un'inefficienza gestionale. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto vi è un'incertezza sull'uso dei proventi dei privati. Si può avere il caso in cui “il denaro possa essere utilizzato in modo efficiente dalle istituzioni riceventi, ma le istituzioni che ricevono il denaro pubblico potrebbero essere quelle sbagliate, sbagliate nel senso che queste istituzioni potrebbero non essere prioritarie per l'aiuto pubblico”. Inoltre, “anche se fossero le istituzioni

---

<sup>116</sup> Sebbene vi siano regole tecniche di supporto come ad esempio il d.m. (Mibac), 10 maggio 2001, *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei* (Art. 150, comma 6, del D.Lgs. n. 112 del 1998), in G.U. 19 ottobre 2001, n. 244, S.O.

<sup>117</sup> Sul punto sia consentito: A. Crismani, *Cultura e sistema museale: le regole del gioco*, Intervento al Convegno *Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte*, in Atti del Convegno svoltosi a Nuoro (14/15 ottobre 2011) e in corso di pubblicazione in *Rivista di arte e critica*, 2014.

<sup>118</sup> E ancora si rinvia ad A. Crismani, *I musei tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica e gestionale*, in *Aedon*, 3, 2013.



giuste a ricevere il finanziamento, esse potrebbero utilizzarlo, in risposta all'incentivo fiscale, per acquisire o per produrre gli *input* o gli *output* sbagliati”<sup>119</sup>.

La “convivenza” del modello di spesa diretta con il modello di incentivi fiscali sulle donazioni richiede un periodo di serio collaudo. I due modelli, come notato, non sono alternativi, ma complementari. Il successo di entrambi dipenderà da una serie di fattori. Il nostro sistema, come del resto gran parte del sistema europeo, a differenza di quello statunitense, è intessuto nella struttura politica; difficilmente il potere pubblico (politico) cederà i poteri decisionali ai donatori. Pertanto una prima sfida sta nella capacità di bilanciare le istanze decisionali dei privati benefattori con i poteri delle istituzioni pubbliche. “Certo” – come osserva Cammelli – “la tutela e la valorizzazione dei beni non possono diventare una sorta di *self-service* tramite il quale ognuno si serve a suo gradimento del bene culturale preferito”<sup>120</sup>. Il punto è un altro: importante è garantire la destinazione delle risorse (elargite) ai fini pubblici e assicurare la correttezza dei sistemi di gestione. Significa dotarsi di un sistema basato sulla programmazione dei bisogni e sulla chiara esplicitazione degli interessi da perseguire. In termini operativi i sistemi, gli uffici e le capacità di rendicontazione vanno migliorati e potenziati. Le spese vanno determinate non più sulla base della spesa storica, ma su criteri di effettiva commisurazione orientata al risultato. Inoltre un comportamento burocratico corretto sarà il migliore elemento di attrazione della fiducia dei privati e delle imprese le quali per ragioni di pubblicità sono molto suscettibili all'accostamento del loro marchio e della loro immagine con le operazioni di successo e con i giusti destinatari<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> J. O'Hagan, *Stato e arte: la cassetta degli attrezzi*, cit., p. 29.

<sup>120</sup> M. Cammelli, *La sindrome del fuoco amico (artt. 2 e 12 del decreto valore cultura)*, cit.

<sup>121</sup> In effetti: “È sufficiente disporre di un parametro, cioè di un programma di attività e di pochi ma chiari criteri generali di gestione, di una base, e di uffici ben organizzati e responsabili *del merito* di quello che fanno. E naturalmente di disporre delle conoscenze di base riguardanti gli elementi primari dei beni, partendo dal sapere quali e dove essi siano”, così M. Cammelli, *La sindrome del fuoco amico*, op. cit.