

## INTRODUZIONE

Il presente volume si inserisce nel quadro delle iniziative di studio e ricerca in cui si articola il PRIN 2015 “Finanza pubblica e fiscalità per la salvaguardia e promozione del patrimonio culturale, storico ed artistico”, che coinvolge le Università di Pescara-Chieti, Firenze, Teramo e Venezia.

La ricerca intende focalizzarsi sullo studio dei parametri di carattere costituzionale, unionale e di diritto interno che informano le scelte del legislatore con riferimento all’ampia area della fiscalità del patrimonio culturale, dal mecenatismo agli interventi a sostegno del restauro e della conservazione dei beni culturali, fino agli interventi a supporto delle città d’arte.

Si tratta di temi che sono coperti dalla previsione dell’art. 9 Cost., la cui formulazione orienta l’intervento legislativo verso la promozione della cultura e la tutela dei beni culturali, secondo un approccio integrato nel quale le azioni di promozione (e di fruizione), da un lato, e di tutela, dall’altro, sono funzionali l’una all’altra reciprocamente.

Orbene, partendo dallo studio del diritto esistente, anche in chiave comparatistica, il progetto “Finanza pubblica e fiscalità per la salvaguardia e promozione del patrimonio culturale, storico ed artistico” aspira a tradursi in concrete proposte di intervento per delineare un quadro sistematico ed efficiente di misure fiscali e di finanza pubblica volte a garantire risorse sufficienti, non solo per la salvaguardia, ma anche per la promozione del patrimonio culturale, nell’ambito delle azioni e dei vincoli europei e dei diversi livelli d’intervento (statale, regionale e locale).

Il presente volume costituisce una tappa intermedia di questo percorso di ricerca, una tappa che ha voluto raccogliere i contributi pervenuti da numerosi studiosi del settore in occasione del Convegno organizzato a Firenze il 12 maggio 2017.

I tributaristi, infatti, devono interrogarsi sul ruolo della variabile fiscale nel perseguimento degli obiettivi di salvaguardia e promozione del patrimonio culturale, storico ed artistico, sotto il profilo sia della idoneità degli strumenti impositivi a consentire il reperimento delle risorse a tal fine necessarie, sia della capacità di incentivare comportamenti virtuosi.

Di qui, dunque, proprio nello spirito che ha animato la formulazione del Pro-

getto – che intende «sviluppare un dialogo aperto e propositivo con studiosi, ricercatori, esperti, istituzioni e operatori interessati al tema» – l’opportunità di questo volume, che fa della propositività e della interdisciplinarietà il suo tratto caratterizzante.

In quest’ottica si spiega la ripartizione dell’opera in cinque parti ed il carattere multidisciplinare delle relazioni pubblicate, nelle quali, accanto alla trattazione delle tematiche prettamente tributarie, vengono affrontate questioni tipicamente oggetto di studio nell’ambito di altre branche del diritto.

In particolare, la prima parte è dedicata agli aspetti generali di individuazione del patrimonio culturale e degli strumenti giuridici per la sua tutela.

Nella seconda e terza parte, sono affrontate quelle misure di vantaggio finalizzate a favorire, attraverso un’attenuazione dell’imposizione, coloro che pongono (o dovrebbero porre) in essere comportamenti positivi sotto il profilo della tutela dei beni culturali.

Così, nella seconda parte vengono ospitati scritti sul delicato tema del mecenatismo, che ha recentemente trovato un nuovo interessante strumento nel c.d. *art bonus*, mentre nella terza parte sono compresi interventi che affrontano nel dettaglio il regime fiscale delle spese per “sponsorizzazioni” legate al mondo culturale e degli immobili di interesse storico-artistico (che, come noto, costituiscono una delle più importanti componenti del patrimonio culturale del nostro Paese) nell’ambito dei vari tributi che ne colpiscono il possesso. Il tutto anche in un’ottica propositiva di riordino e riorganizzazione della materia che, con le modifiche del 2012, ha visto un forte ridimensionamento delle agevolazioni esistenti.

La quarta parte, invece, è dedicata al complesso tema delle competenze in materia di patrimonio artistico e culturale, tema fortemente influenzato dalla scelta della Costituzione di attribuire in via esclusiva allo Stato la «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» ed alla legislazione concorrente la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali».

Nella quinta ed ultima parte sono confluiti i lavori che hanno affrontato il tema delle agevolazioni e del mecenatismo in un’ottica comparatistica, verificando le esperienze europee ed extra europee.

L’auspicio è che il dibattito ospitato nel presente volume – e quello che, più in generale, il progetto di ricerca riuscirà ad animare – contribuisca ad aumentare la sensibilità e l’interesse della comunità scientifica verso una tematica – quale è quella del patrimonio artistico e paesaggistico – che è fondamentale per lo sviluppo non solo culturale, ma anche economico e sociale del nostro Paese, e che funga da stimolo e da orientamento per le scelte che il decisore politico dovrà assumere.

FINANZA PUBBLICA E MISURE TRIBUTARIE  
PER IL PATRIMONIO CULTURALE ITALIANO:  
INTRODUZIONE ALLA RICERCA

*Lorenzo del Federico* \*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli obiettivi della ricerca. – 3. Le ragioni per cui gli Stati debbono finanziare la tutela del patrimonio culturale. – 4. Le peculiarità Italiane. – 5. Segue. Lo sterile dibattito sui ticket di accesso alle città d'arte. – 6. Le politiche dell'Unione Europea. – 7. Segue. Dal divieto alla modernizzazione degli aiuti di Stato. – 8. Segue. I limiti agli aiuti di Stato nel settore del patrimonio culturale. – 9. Il ruolo dell'UNESCO e la sua attuale crisi: la necessità di rilanciare il multilateralismo. – 10. L'indagine comparatistica.

### 1. *Premessa*

L'importanza del patrimonio culturale, inteso come complesso dei beni culturali, artistici, storici ed ambientali, di natura materiale e immateriale, è un dato acquisito ed indiscusso. Nei diversi ambiti politico, giuridico, economico e sociale, vi è convergenza di opinioni, condivise anche al di là delle diverse matrici ideologiche e culturali.

Ciononostante per il patrimonio culturale si fa poco, sia a livello internazionale, sia a livello Europeo, sia nella maggior parte degli Stati e certamente in Italia<sup>1</sup>.

Le iniziative dell'UNESCO (a prescindere dalle avvisaglie della sua crisi istituzionale<sup>2</sup>) si disperdono su variegati fronti di eccessiva ampiezza, le politiche dell'Unione Europea sono impantanate sul tema degli equilibri finanziari e subiscono l'impatto negativo del c.d. divieto di aiuti di Stato, gli interventi degli Stati sono caratterizzati da specifiche esigenze nazionali e da costanti contingenze politico-finanziarie.

---

\* Professore ordinario di Diritto Tributario, Università di Chieti-Pescara.

<sup>1</sup>V. ad es. *Minicifre della cultura 2014*, a cura del MIBACT – Segretariato Generale, Gangemi Editore; e da ultimo ISTAT, *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, BES, 2018, p. 117 ss.

<sup>2</sup>Da anni USA ed Israele hanno avviato un serrato confronto con l'UNESCO, giungendo addirittura, nel gennaio 2019, ad uscire dall'organizzazione internazionale.

Nonostante i segnali di cambiamento e di grande impegno che hanno caratterizzato negli ultimi anni il MIBAC, l'Italia attraversa gravi difficoltà, schiacciata dalla carenza di risorse e dall'enormità del patrimonio culturale nazionale, certamente stimabile – da tutti i punti di vista – come il più importante al mondo.

Nel dibattito nazionale ed internazionale l'attenzione per il patrimonio culturale è stata ridestata dal forte appeal e dal vorticoso sviluppo delle così dette industrie creative, ed in primo luogo dell'industria audio visiva, cui si è affiancata la modernizzazione del diritto d'autore, la promozione dell'arte contemporanea, l'industria del design, le misure a favore degli artisti e dei creativi, ecc.<sup>3</sup>

Ma tutte queste sollecitazioni non aiutano il consolidamento ed il rilancio delle politiche per il patrimonio culturale inteso in senso classico, anzi, tal volta rischiano di essere fuorvianti o comunque di deviare risorse essenziali. Uno scenario del genere è ancor più preoccupante in Italia, laddove l'enormità del patrimonio culturale classico pone questioni prioritarie ed imprescindibili.

È innegabile che politiche e programmi organici di sviluppo dell'economia della cultura – centrata sulla produzione di cultura e sulle industrie creative – possano creare un circuito virtuoso per tutte le diverse componenti<sup>4</sup>, ed anche per il classico patrimonio culturale, ma lo scenario politico-istituzionale Italiano non sembra propizio, quandanche si riscontrino negli ultimi anni un notevole impegno del MIBAC ed il riaccendersi dell'attenzione dei *policy maker* e dell'opinione pubblica sul tema. Pertanto vanno considerate anche le iniziative nazionali ed Europee a favore delle c.d. industrie creative, seppure ritenute meramente collaterali rispetto alla questione centrale e prioritaria della tutela e promozione del patrimonio culturale.

Sul versante della finanza pubblica la ristrettezza delle risorse obbliga ad individuare delle priorità, ponendo un argine al dilagante panculturalismo<sup>5</sup>, che tende a porre sullo stesso piano fenomeni culturali molto diversi tra di loro, e soprattutto – come si avrà cura di dimostrare – caratterizzati da connotazioni giuridiche, economiche e finanziarie ben differenziate. Il panculturalismo porta ad una dispersione delle risorse pubbliche, che viceversa vanno concentrate su obiettivi strategici.

---

<sup>3</sup>R.E. CAVES, *Creative industries. Contracts between arts and commerce*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.)-London, 2000; per l'Italia v. MiBAC, *Libro bianco sulla creatività*, a cura di W. Santagata, Roma, 2008.

<sup>4</sup>L'ordine di idee è quello espresso da Walter Santagata nei suoi studi sull'economia della cultura, sino a prendere corpo progettuale nel Libro bianco sulla creatività MiBAC del 2008 (cit.).

<sup>5</sup>Per una critica del fenomeno v.: M. AINIS, *Beni culturali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2009; L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 47 ss.; v. altresì M. CAMMELLI, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, in AA.VV., *Diritto del patrimonio culturale*, a cura di C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuollo, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 13-17.

Senza entrare nel merito delle politiche culturali, in questa sede l'opzione di fondo è chiara e netta.

Si intende dare un contributo alla tutela ed alla promozione del c.d. patrimonio culturale classico – inteso come patrimonio materiale, immobiliare e museale, pubblico e privato<sup>6</sup> – in ragione della priorità della conservazione dell'enorme patrimonio storico, della evidente sinergia con il recupero e la promozione del contesto urbano, per un verso, e del contesto ambientale e paesaggistico, per altro verso; ma soprattutto in ragione delle potenzialità commerciali e turistiche che questo fondamentale settore del patrimonio culturale mostra di avere in Italia<sup>7</sup>.

Pertanto, una volta effettuata questa scelta si fondo, si può prescindere da tutte le questioni qualificatorie relative alla collocazione nel patrimonio culturale *lato sensu*, dell'artigianato, delle tradizioni popolari, del teatro, della letteratura, della musica, dell'industria audiovisiva, dell'istruzione, dello sport, ecc.

Si tratta di grandi temi su cui è impegnata l'UNESCO<sup>8</sup>, ben noti agli studiosi<sup>9</sup>, ma dai quali in questa sede è consentito prescindere, concentrando le attenzioni sul patrimonio culturale (Italiano) inteso nella sua dimensione classica, come patrimonio materiale, immobiliare e museale, pubblico e privato. Scelta agevolata da una solida legislazione nazionale che su questi profili risulta alquanto esaustiva ed affidabile nei principali Paesi dell'Unione Europea, e di certo in Italia, ove è raccolta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

Il tema viene affrontato dal punto di vista delle risorse pubbliche destinate alla tutela ed alla promozione del patrimonio culturale, con riferimento sia ai finanziamenti sia alle misure tributarie.

Questa scelta non intende certo porre in secondo piano il profilo delle risorse private, ma è chiaro che le risorse pubbliche hanno un ruolo fondamentale, soprattutto in Stati, come l'Italia, in cui la parte più significativa del patrimonio culturale appartiene alla sfera pubblica e da essa è gestito. Inoltre è chiaro a tutti che la gran parte delle politiche culturali è espressione di politiche pubbliche e che le politiche pubbliche orientano l'azione dei privati. Si tratta piuttosto di creare le più opportune condizioni per favorire gli investimenti privati nella tutela del pa-

---

<sup>6</sup>Per la delimitazione dei beni culturali v. per tutti G. SCIULLO, *Patrimonio e beni*, in AA.VV., *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 31 ss.

<sup>7</sup>V. per tutti MIBACT, *Piano Strategico di Sviluppo del Turismo*, PST, 2017-2022.

<sup>8</sup>UNESCO (2009) UNESCO framework for cultural statistics, UNESCO, Institute for Statistics, Montreal.

<sup>9</sup>D. THROSBY, *The economics of cultural policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; K. GOTO, *Defining Creative Industries*, in AA.VV., *Tax Incentives for the Creative Industries*, ed. by S. Hemels, K. Goto, Springer, Singapore, 2017, p. 11; M. CAMMELLI, *Il diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 13 ss.

trimonio culturale, sia mediante misure tributarie di favore (o quantomeno non penalizzanti, come talvolta accade), sia mediante il giusto riconoscimento del mecenatismo e lo sviluppo di strumenti di compartecipazione fra pubblico e privato<sup>10</sup>.

L'Italia presenta molteplici peculiarità, tra cui spiccano i gioielli delle città d'arte Italiane, veri e propri macro – musei a cielo aperto, liberamente accessibili a tutti, in cui è il tessuto urbano ad assumere il ruolo del protagonista. Ma si tratta di un tessuto urbano composto prevalentemente da patrimonio immobiliare privato, la cui conservazione e manutenzione assume rilievo pubblico. E di certo non sono da meno, per pregio – e criticità di tutela – i gioielli archeologici e naturalistici disseminati nelle campagne e nei parchi di tutto il Paese.

In Italia emerge quindi una struttura composita del patrimonio culturale immobiliare pubblico e privato, con importanti presenze museali, terreno naturale per lo sviluppo di industrie turistiche, culturali e creative.

Pertanto ferma restando l'importanza della sfera privata e delle risorse private nella tutela, e soprattutto, nella promozione del patrimonio culturale, questa ricerca si incentra sul versante pubblicistico, dei finanziamenti e delle misure tributarie.

Un dato indubitabile, stando almeno all'esperienza Italiana, è quello della inadeguatezza delle risorse pubbliche per fronteggiare le impellenti necessità della tutela del patrimonio culturale<sup>11</sup>.

Si tratta quindi di razionalizzare e rendere più efficiente il sistema di tutela, ma al tempo stesso di razionalizzare, rendere più efficiente ed incrementare il sistema di finanziamento.

Ecco allora che si delinea un percorso di ricerca centrato sul sistema dei finanziamenti pubblici e delle misure tributarie per la tutela di quella importante parte del patrimonio culturale, costituito dal patrimonio immobiliare e museale.

## 2. *Gli obiettivi della ricerca*

Come noto le politiche culturali si dividono in quattro categorie funzionali: a) quelle che rientrano nel modello della conservazione del patrimonio culturale; b)

---

<sup>10</sup>V. per tutti il fondamentale contributo AA.VV., *L'intervento dei privati nella cultura*, a cura di A. Di Majo, F. Marchetti, P.A. Valentino, Firenze-Milano, 2013.

<sup>11</sup>Nel 2017, la spesa delle Amministrazioni centrali per la missione Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali e paesaggistici è stata la più elevata degli ultimi dieci anni: 1,42 miliardi di euro, pari allo 0,24% della spesa pubblica primaria, ma di certo risulta ancora irrisoria e di gran lunga inferiore alla spesa degli altri Paesi Europei di dimensioni e caratteristiche analoghe all'Italia. In merito v. ISTAT, *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, BES, 2018.

quelle che fanno parte del modello della produzione di cultura; c) quelle che appartengono al modello della distruzione della cultura tangibile e intangibile; e infine d) quelle che dipendono da un comportamento negligente.

La negligenza e la distruzione di cultura sono politiche negative. Le politiche di conservazione e di produzione di cultura hanno carattere positivo. Da un altro punto di vista distruzione, negligenza e conservazione sono politiche che guardano al passato, legate sia positivamente sia negativamente al patrimonio culturale. La produzione è una politica orientata al futuro, il motore per lo sviluppo di nuove industrie culturali<sup>12</sup>.

La scelta di fondo che orienta questa ricerca è quella di concentrarsi prioritariamente sulle politiche finanziarie e tributarie di conservazione del patrimonio culturale, cercando di trovare i meccanismi e favorire le condizioni per l'auspicabile innesto delle politiche di produzione della cultura.

Le politiche di conservazione vanno declinate in ottica moderna, non solo secondo l'accezione classica della *tutela*, della *difesa* e del *mantenimento*<sup>13</sup>, ma anche in termini di *gestione* e *valorizzazione* adeguate dell'opera d'arte: la conservazione deve essere a regola d'arte e anche gli aspetti di buona gestione e valorizzazione devono orientare la politica verso esiti di qualità, con attenzione alle preferenze dei consumatori di cultura. In epoca di crisi finanziaria conservare senza valorizzare risulta velleitario<sup>14</sup>.

L'esame delle risorse pubbliche destinate a finanziare la tutela del patrimonio culturale richiede in primo luogo una fase ricostruttiva per fare chiarezza sul sistema.

In questa prima fase il problema principale è quello della definizione del quadro, della tipologia delle risorse, dell'entità, ecc. Potranno emergere proposte per la razionalizzazione del sistema di finanziamento, il recupero di efficienza, ecc. Ma si tratta della parte meno rilevante, in quanto l'obiettivo principale della ri-

---

<sup>12</sup>W. SANTAGATA, *Economia della cultura*, cit. Ancora, la «produzione vuol dire creare nuove espressioni d'arte nella loro forma tangibile (monumenti, musei, archivi, biblioteche e reperti archeologici), intangibile (musica, pittura, teatro, festival e paesaggio) e materiale (arti decorative e design) ... In teoria il modello della conservazione e della produzione non sono di pari importanza. Il modello della conservazione è senz'altro sottordinato a quello della produzione per il semplice fatto che senza produzione non è comunque possibile un uso o consumo culturale futuro. Tuttavia, siccome la conservazione del patrimonio accumulato è il prerequisito per una buona produzione, o meglio un input strategico per produrre nuova cultura, anche la conservazione è in qualche modo una politica assolutamente non trascurabile» (così W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura. Ritrovare la creatività per aiutare lo sviluppo del Paese*, il Mulino, Bologna, 2007).

<sup>13</sup>A. EMILIANI, *Una politica dei beni culturali*, Einaudi, Torino, 1974.

<sup>14</sup>V. in particolare L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in AA.VV., *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 191 ss., e A.L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 135 ss.

cerca è quello di trovare nuove soluzioni e nuovi strumenti di finanziamento, sia mediante le più moderne forme di compartecipazione tra pubblico e privato sia mediante nuove e specifiche misure tributarie.

La seconda fase è certamente la più innovativa e la più difficile.

Sul piano della teoria della finanza pubblica, si tratta di capire:

- quali sono le ragioni di fondo per cui gli Stati debbono finanziare la tutela del patrimonio culturale;

- quali sono le corrette metodologie per conformare gli strumenti attuativi alle ragioni di fondo;

- quali sono i pregi ed i difetti dei vari strumenti attuativi di finanziamento, comparando sussidi e benefici tributari.

Successivamente vanno esaminati:

- le linee guida e le iniziative dell'UNESCO<sup>15</sup>, dell'OECD e dell'Unione Europea<sup>16</sup>;

- l'adeguatezza in termini di coordinamento e coerenza delle politiche finanziarie e tributarie nella legislazione interna;

- la *ratio* e la tipologia dei sussidi (finanziati con la fiscalità generale);

- la *ratio* e la tipologia dei benefici tributari;

- i margini per l'elaborazione di tributi speciali;

- il regime finanziario e tributario degli enti gestori;

- il regime finanziario e tributario delle forme di compartecipazione tra pubblico e privato;

- i vincoli Europei configurabili in tema di aiuti di Stato;

- le forme di attrazione del mecenatismo internazionale;

- le sinergie finanziarie e tributarie tra turismo sostenibile e fruizione del patrimonio culturale.

### 3. *Le ragioni per cui gli Stati debbono finanziare la tutela del patrimonio culturale*

La questione di fondo è centrata sulla individuazione delle ragioni per cui gli Stati debbono finanziare la tutela del patrimonio culturale.

La questione sembra retorica ed in gran parte lo è. Equivale a chiedersi per quali ragioni gli Stati debbono finanziare la tutela dei propri cittadini.

Eppure la questione consente di porre in evidenza il rapporto fra uno Stato ed

---

<sup>15</sup> UNESCO, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, World Heritage Centre, Paris, 2017.

<sup>16</sup> Per quanto riguarda le proposte della Commissione Europea si parte da "The economy of culture in Europe", Bruxelles 2006, sino a giungere alla nuova Agenda per la cultura, approvata nel 2018 (v. *infra*).

il patrimonio culturale degli altri Stati (tema alquanto dibattuto a livello dell'UNESCO), ma soprattutto guida la ponderazione tra pubblico e privato nelle politiche di tutela del patrimonio culturale ed ancora più profondamente porta a cogliere il tema centrale delle esternalità.

Lo zoccolo duro delle giustificazioni è certamente politico ed ideologico; gli studiosi hanno evidenziato specifici obiettivi delle politiche culturali:

- nella promozione dell'eccellenza, dell'innovazione e dell'accessibilità;
- nel riconoscimento e nella celebrazione dell'identità nazionale, regionale o locale;
- nella salvaguardia della continuità;
- nella promozione della diversità<sup>17</sup>.

Quando queste giustificazioni politiche ed ideologiche assumono la natura di valori giuridici, mediante l'elaborazione di principi generali, norme costituzionali, norme di legge, ecc. prende corpo una dimensione giuridica degli interessi tutelati.

Nell'esperienza Italiana risulta centrale il ruolo dell'art. 9 Cost., secondo cui «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Sussistono tuttavia anche profonde ragioni economiche, ampiamente indagate per quanto riguarda il ruolo delle industrie culturali e creative<sup>18</sup>, implicitamente presupposte per quanto riguarda la tutela del patrimonio culturale.

Nella prospettiva della ricerca di punti di contatto tra studi economici e studi giuridici l'asse ruota intorno alla teoria delle esternalità ed alla legge di Baumol<sup>19</sup>.

Come è noto per esternalità positive o negative si intende l'insieme degli effetti esterni (detti anche economie o diseconomie esterne) che l'attività di un soggetto esercita, al di fuori delle transazioni di mercato, sulla produzione o sul benessere di altri soggetti. Quando l'azione del soggetto agente determina benefici per altri, senza che il primo ne riceva un compenso, si parla di esternalità positive per questi altri soggetti o per l'economia nel suo complesso; laddove invece l'azione provoca costi per altri (costi che il soggetto agente non sopporta), si parla di esternalità negative (diseconomie esterne).

---

<sup>17</sup>D. THROSBY, *The economics of cultural policy*, cit., pp. 42-45; F. BENHAMOU, *Public intervention for cultural heritage: normative issues and tools*, in AA.VV., *Handbook on the Economics of Cultural Heritage*, ed. by I. Rizzo and A. Mignosa, Edward Elgar, Cheltenham, 2015, p. 3 ss.; K. GOTO, *Why Do Governments Financially Support the Creative Industries?*, in AA.VV., *Tax Incentives for the Creative Industries*, cit., p. 22.

<sup>18</sup>R.E. CAVES, *Creative industries*, cit.; K. GOTO, *Why Do Governments Financially Support*, cit., pp. 23-30.

<sup>19</sup>Il rinvio è agli studi classici di Pigou, che sin dal secolo scorso hanno sottolineato il ruolo dello Stato nel dirimere la problematica, tassando le produzioni che creano effetti negativi o sussidiando quelle che ne generano di positivi, in modo da eguagliare il costo marginale sociale al beneficio marginale sociale.

Le esternalità possono essere prodotte o subite da imprese (produttori) o da individui (consumatori). Come conseguenza di esternalità negative, l'attività privata (produzione/consumo) cui è associata la diseconomia esterna è spinta a un livello superiore a quello socialmente efficiente (eccesso di produzione/consumo); in presenza di esternalità positive, invece, l'attività produttiva è spinta a un livello inferiore (deficit di produzione/consumo). La presenza di esternalità determina pertanto una divergenza fra aspetto privato e aspetto sociale dei costi e dei benefici, fenomeno che è causa del "fallimento del mercato", rendendo così impossibile a un sistema di concorrenza perfetta di determinare spontaneamente la migliore allocazione delle risorse produttive e il massimo benessere degli agenti economici.

Si tratta di temi tipici dell'economia e del diritto dell'ambiente, che si ripropongono analogamente nell'economia e nel diritto del patrimonio culturale<sup>20</sup>.

Si consideri ad es. un'impresa commerciale che con i suoi impianti tecnologici (antenne, tubi di scarico, ecc.) deturpa il paesaggio di una città d'arte, non considera tali danni tra i suoi costi, ma questi certamente rappresentano costi per la collettività, degradando il tessuto culturale della città e depotenziando l'attrattiva per le altre attività commerciali (soprattutto per quelle a vocazione turistico-culturale). In questo caso quindi i costi sociali sono maggiori di quelli privati. All'opposto, il recupero, il mantenimento e l'impiego produttivo appropriato di un palazzo storico in una città d'arte, dà un vantaggio scarso all'impresa che si impegna in una tale percorso (sarebbe più conveniente localizzare l'attività in un quartiere moderno e funzionale), ma realizza un beneficio elevato per la collettività, salvaguardando il tessuto culturale della città e favorendo l'avvio e lo sviluppo di attività commerciali collaterali (soprattutto a vocazione turistico-culturale). Ma gli esempi potrebbero essere infiniti<sup>21</sup>.

Vi sono poi altri fattori economicamente rilevanti. Basti pensare all'impatto del patrimonio culturale sui vari settori dell'economia, dalla ristorazione, all'attività alberghiera, dal turismo, allo spettacolo, dall'edilizia specializzata all'artigianato, ecc. Si tratta di un palese esempio di effetto moltiplicatore.

È banale evocare l'impatto commerciale e turistico alberghiero del pubblico che visita un museo rispetto al territorio di riferimento. Le attività commerciali, hotel, ristoranti, bar, ecc., godono di rilevanti esternalità positive derivanti dal pubblico dei visitatori musei, ma ovviamente i musei non hanno la possibilità di ottenere compensazioni dalle imprese che fruiscono questi benefici.

---

<sup>20</sup> Per le basi di teoria economica v.: W.J. BAUMOL, *Application of welfare economics*, in AA.VV., *A Handbook of Cultural Economics*, a cura di R. Towse, Edward Elgar, Cheltenham, 2011, p. 9; v. altresì per un quadro generale AA.VV., *Handbook on the Economics of Cultural Heritage*, cit., ed. by I. Rizzo and A. Mignosa.

<sup>21</sup> Per una significativa indagine empirica ricca di esempi v. per tutti: R. BARTOLONI, G. FABBRI, F. MIGLIORINI, G. TATTARA, *Governare il turismo, organizzare la città. Valutazioni e proposte per una Venezia vivibile ed un turismo sostenibile*, Venezia, 2018, pp. 32-40.

Più in generale dalla tutela del patrimonio culturale deriva la promozione dell'immagine e del "marchio" nazionale, con la conseguenziale promozione del turismo e delle esportazioni<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda specificamente i beni pubblici (o beni collettivi) facenti parte del patrimonio culturale ben difficilmente il mercato potrà funzionare in modo ottimale, proprio a causa delle caratteristiche di questi beni. Invero si tratta di beni a fruizione collettiva, non individualizzabile – cioè di beni "non escludibili" dalla libera fruizione (*not-excludable*) – e non consumabili (*not-rival*), nel senso che la fruizione del bene da parte di un soggetto non ne riduce la possibilità di fruizione da parte di altri. L'esempio emblematico è quello dei luoghi di pregio delle città d'arte.

Ovviamente merita un cenno specifico la legge di Baumol (c.d. malattia dei costi)<sup>23</sup>, secondo cui il costo unitario del lavoro aumenta di più nei settori a bassa crescita di produttività (come quello artistico e culturale) che in quelli ad alta crescita di produttività (come le industrie tecnologicamente avanzate), per cui l'intervento pubblico redistributivo si rende necessario per sostenere il primo gruppo di settori mediante risorse provenienti dal secondo gruppo. Esempi classici sono quelli del restauro, dei servizi museali tradizionali, della musica dal vivo, del teatro, ecc.

Si tratta di argomenti sufficienti per spiegare le ragioni per cui gli Stati debbono finanziare la tutela del patrimonio culturale<sup>24</sup>. Ma la questione più critica non riguarda l'identificazione di queste ragioni di fondo (omai ben note), quanto piuttosto per un verso l'elaborazione e la pratica attuazione delle corrette metodologie per strutturare adeguati strumenti attuativi e per l'altro l'individuazione dei pregi e difetti delle varie misure finanziarie e tributarie.

#### 4. *Le peculiarità Italiane*

Le peculiarità Italiane sono palesi. In questa sede è sufficiente ricordare l'enormità del patrimonio culturale Italiano, la scarsità delle risorse, le gravi inefficienze amministrative, lo spreco delle modeste risorse, ecc.

---

<sup>22</sup> È stato evidenziato che «nei fatti l'impostazione tradizionale, che si concentra sulle politiche di welfare e sulla giustificazione dell'intervento pubblico in campo culturale, comporta ... una sopravvalutazione delle politiche di conservazione a scapito di quelle di produzione di cultura» (W. SANTAGATA, *Economia della cultura*, cit.). Ma, le ragioni delle diverse opzioni sono nel testo ampiamente motivate.

<sup>23</sup> W. BAUMOL, W.G. BOWEN, *Performings Arts: the Economic Dilemma*, MIT Press., New York, 1996.

<sup>24</sup> Ma ovviamente, alla fine, tutto dipende dalle scelte politiche (K. GOTO, *Why Do Governments Financially Support the Creative Industries?*, cit., p. 31).

Tuttavia emergono dati economici importanti e sprazzi di giustificato ottimismo.

In Italia il macrosettore turistico-culturale è caratterizzato da un valore aggiunto di oltre 170 miliardi di euro, con un contributo al PIL dell'11,8% ed un impatto sull'occupazione del 12,8% (circa due milioni di persone), con concrete prospettive di crescita<sup>25</sup>.

Negli ultimi anni si è fatta strada una profonda consapevolezza dei problemi del turismo culturale e del patrimonio culturale, hanno preso corpo significative reazioni istituzionali, tra le quali spicca il Piano Strategico del Turismo – MIBACT 2017-2022, e soprattutto, per quanto riguarda il nostro tema, è stato introdotto l'importante strumento tributario dell'*art bonus*.

Concentrando la nostra attenzione sul profilo del sistema di finanziamento della tutela del patrimonio culturale Italiano le questioni principali riguardano:

- la tipologia, l'efficacia e l'efficienza dei sussidi;
- la struttura ed il funzionamento dell'*art bonus*, l'individuazione delle sue criticità e le proposte per razionalizzarlo e potenziarlo;
- il mecenatismo, per il quale vanno create condizioni favorevoli, dovendosi superare la selva oscura di limiti, vincoli ed ostacoli vari frapposti dalla legislazione Italiana;
- il regime tributario delle varie articolazioni soggettive cui è riferibile la proprietà e la gestione del patrimonio culturale pubblico;
- il regime tributario del patrimonio immobiliare privato;
- la gestione dei musei e dei parchi archeologici, che presenta un regime fiscale estremamente confuso e penalizzante;
- le città d'arte, il cui studio, dal punto di vista finanziario, richiede particolare attenzione al federalismo fiscale ed alla finanza locale<sup>26</sup>;
- lo sviluppo di politiche volte a valorizzare le sinergie tra tutela del patrimonio culturale e turismo, indi il regime tributario del turismo e delle imprese turistiche a vocazione culturale;
- il nuovo regime delle imprese culturali e creative, approvato dalla legge di stabilità 2018 (art. 1, commi da 57 a 60, L. 27 dicembre 2017, n. 205).

Tuttavia troppo spesso nel nostro Paese la Legislazione e l'azione amministrativa trascurano l'ordinarietà, radicalizzando le risposte a situazioni che – per cronica disattenzione e trascuratezza – finiscono con l'assumere i connotati della straordinarietà, dell'urgenza improcrastinabile, del clamore mediatico, ecc. Da questo punto di vista la tutela del patrimonio culturale presenta notevoli similitudini con la tutela del territorio: disattenzione costante al rispetto dei vincoli idrogeologici, antisismici, di corretta gestione dei rifiuti, cui si rimedia con stru-

<sup>25</sup> MIBACT, *Piano Strategico di Sviluppo del Turismo*, cit.

<sup>26</sup> L. TOSI, *La fiscalità delle città d'arte. Il caso del comune di Venezia*, Cedam, Padova, 2009.

menti emergenziali quando si verificano situazioni di straordinaria gravità, calamità naturali, sinistri ambientali<sup>27</sup>, *mala gestio* cronicizzata, ecc.

Accade così che le emergenze caratterizzanti la tutela del patrimonio culturale finiscano con il frustrare l'analisi e la metodologia scientifica, risultando spesso fondate su scelte contingenti ed improvvisate, su ci si innestano strumentalizzazioni demagogiche e sterili polemiche politiche.

Di tutto ciò è buon esempio il tema delle tasse d'ingresso nelle città d'arte.

### 5. Segue. Lo sterile dibattito sui ticket d'accesso alle città d'arte

È noto a tutti che le città d'arte costituiscono un fenomeno di assoluto rilievo, caratterizzante lo sviluppo di un turismo sostenibile e la tutela del patrimonio culturale Italiano (si pensi a Venezia, Firenze, Roma, Napoli, ecc.)<sup>28</sup>.

Nel dibattito politico istituzionale Italiano ciclicamente si pone il tema dell'introduzione di tasse d'ingresso volte a moderare l'afflusso dei turisti giornalieri nelle città d'arte.

Si rammenta che durante il Governo Berlusconi, nel 2006, il Sottosegretario di Stato con delega al turismo culturale, On.le Nicola Bono rese un apposito comunicato stampa, nel quale ebbe a dichiarare la sua «forte contrarietà nei confronti della incredibile proliferazione di ticket, tasse e balzelli di ogni tipo per l'accesso a città d'arte, a piccole isole, a spiagge e a qualsivoglia altro luogo turistico significativo ... »<sup>29</sup>.

Tuttavia tale contrarietà non era basata su uno studio conoscitivo, così come non erano basate su alcuna base scientifica le censurate «emergenti forme di odioso sfruttamento nei confronti dei turisti» che andavano dando corpo al proliferare di «tasse fai da te».

Un primo passo è stato compiuto nel 2009 con il rapporto «Il turismo delle città d'arte: caratteristiche, tendenze e strategie di sviluppo», promosso dalla Presidenza del Cons. dei Ministri – Dipart. per lo sviluppo e la competitività del turismo, ed elaborato dall'Osservatorio Nazionale del Turismo. Ma è bene chiarire che al tema delle tasse d'ingresso sono state dedicate poche righe, giacché il *focus*

---

<sup>27</sup>V. ad es. AA.VV., *Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità, tra norme interne e principi Europei*, a cura di M. Basilavecchia, L. del Federico, A. Pace, C. Verrigni, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>28</sup>L. TOSI, *La fiscalità delle città d'arte*, cit.; AA.VV., *Caratteri e sostenibilità del turismo nelle città d'arte: il caso di Firenze*, a cura di O. Ottonelli ed A. Pavarin, Fondazione Cesefin, Firenze, 2016; R. BARTOLONI, G. FABBRI, F. MIGLIORINI, G. TATTARA, *Governare il turismo, organizzare la città. Valutazioni e proposte per una Venezia vivibile*, cit.

<sup>29</sup>No ai ticket sul turismo!, in MIBAC [www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it).

del rapporto era costituito dal mercato del turismo nelle città d'arte<sup>30</sup>; la normativa di riferimento (art. 103 del Codice dei beni culturali, D.Lgs. n. 42/2004<sup>31</sup>) non ha mai suscitato interesse concreto e tanto meno ha dato corpo ad applicazioni significative, quale imposizione moderatrice nell'accesso a siti congestionati.

Quando nel 2017 il Ministro Dario Franceschini rende un comunicato stampa, con il quale annuncia l'imminente definizione di un protocollo di collaborazione con le città d'arte per la gestione dei flussi turistici, e ribadisce la contrarietà del Ministero ai ticket d'ingresso, la situazione era immutata. Nell'ottica della promozione di un turismo sostenibile nelle grandi città d'arte il Ministro ribadisce la tralaticia opinione secondo cui «far pagare i ticket d'ingresso è un errore», pur dichiarandosi propenso ad interventi per «regolamentare l'accesso in luoghi di particolare richiamo attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie», mediante un vero e proprio «contingentamento»<sup>32</sup>.

È quindi evidente che il tema dei ticket d'ingresso alla città d'arte è un tema caldo e di attualità, ma il relativo dibattito risulta alquanto sterile, in mancanza di un adeguato substrato conoscitivo e sulla base di una normativa che ha avuto scarsa attuazione. A tutt'oggi nessuna iniziativa istituzionale è stata dedicata all'argomento, eppure sul campo l'esigenza resta viva come risulta dalle aspettative dei Comuni interessati tra cui spicca il ruolo attivo assunto dal Comune di Venezia nell'aprile 2017<sup>33</sup>, sulla spinta dell'UNESCO che ha espresso profonde

---

<sup>30</sup> Per qualche cenno v. pp. 138-140, e pp. 180-184, laddove però si fa riferimento prevalentemente ad altri e più noti fenomeni come l'imposta di soggiorno e le compartecipazioni IVA.

<sup>31</sup> Art. 103, Accesso agli istituti ed ai luoghi della cultura: «1. L'accesso agli istituti ed ai luoghi pubblici della cultura può essere gratuito o a pagamento. Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono stipulare intese per coordinare l'accesso ad essi. 2. L'accesso alle biblioteche ed agli archivi pubblici per finalità di lettura, studio e ricerca è gratuito. 3. Nei casi di accesso a pagamento, il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali determinano: a) i casi di libero accesso e di ingresso gratuito; b) le categorie di biglietti e i criteri per la determinazione del relativo prezzo. Il prezzo del biglietto include gli oneri derivanti dalla stipula delle convenzioni previste alla lettera c); c) le modalità di emissione, distribuzione e vendita del biglietto d'ingresso e di riscossione del corrispettivo, anche mediante convenzioni con soggetti pubblici e privati. Per la gestione dei biglietti d'ingresso possono essere impiegate nuove tecnologie informatiche, con possibilità di prevendita e vendita presso terzi convenzionati; d) l'eventuale percentuale dei proventi dei biglietti da assegnare all'Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori, scultori, musicisti, scrittori ed autori drammatici. 4. Eventuali agevolazioni per l'accesso devono essere regolate in modo da non creare discriminazioni ingiustificate nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea».

<sup>32</sup> Comunicato 27 luglio 2017, Mibact, presto protocollo di collaborazione con le città d'arte per la gestione dei flussi turistici, in MIBAC [www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it).

<sup>33</sup> Si intende far riferimento alla pregevole delibera 27 aprile 2017, n. 91, della Giunta Comunale di Venezia, «Indirizzi a breve e medio periodo per la governante territoriale del turismo a Venezia», che, tra i tanti interventi delineati per salvaguardare il suo *status* di sito UNESCO, ipo-

riserve sulla salvaguardia della città storica (v. *infra*).

Ciononostante la questione stenta ad assumere concretezza.

Con la L. 30 dicembre 2018, n. 145, relativa al “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale” si è assistito ad un clamoroso, quanto estemporaneo ed improvvisato, passo in avanti.

Dalle nebbie è venuto fuori il comma 1129, dell’art. 1, secondo cui «il comune di Venezia è autorizzato ad applicare, per l’accesso, con qualsiasi vettore, alla Città antica e alle altre isole minori della laguna, il contributo di cui all’articolo 4, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23<sup>34</sup>, alternativamente all’imposta di soggiorno di cui al comma 1 del medesimo articolo, entrambi fino all’importo massimo di cui all’articolo 14, comma 16, lettera *e*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122».

Quindi, abbandonando la base normativa naturale (art. 103 Codice dei beni culturali, D.Lgs. n. 42/2004), limitando la facoltà impositiva al solo Comune di Venezia (città antica ed altre isole minori) e configurando il ticket come tassa di sbarco (giacché ad essa fanno riferimento i richiami normativi), è stata compiuta

---

tizza anche l’introduzione di ticket d’ingresso ad alcune arre storico-monumentali della città, sulla base dell’art. 103 Codice dei beni culturali, D.Lgs. n. 42/2004 (v. *infra*).

<sup>34</sup> «I comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, con regolamento da adottare ai sensi dell’articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 ... in alternativa all’imposta di soggiorno ..., un contributo di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 2,50, ai passeggeri che sbarcano sul territorio dell’isola minore, utilizzando vettori che forniscono collegamenti di linea o vettori aeronavali che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti verso l’isola. Il comune che ha sede giuridica in un’isola minore, e nel cui territorio insistono altre isole minori con centri abitati, destina il gettito del contributo per interventi nelle singole isole minori dell’arcipelago in proporzione agli sbarchi effettuati nelle medesime. Il contributo di sbarco è riscosso, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione e aeree o dei soggetti che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, che sono responsabili del pagamento del contributo, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi, della presentazione della dichiarazione e degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale, ovvero con le diverse modalità stabilite dal medesimo regolamento comunale, in relazione alle particolari modalità di accesso alle isole ... Il contributo di sbarco non è dovuto dai soggetti residenti nel comune, dai lavoratori, dagli studenti pendolari, nonché dai componenti dei nuclei familiari dei soggetti che risultino aver pagato l’imposta municipale propria nel medesimo comune e che sono parificati ai residenti. I comuni possono prevedere nel regolamento modalità applicative del contributo nonché eventuali esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo; possono altresì prevedere un aumento del contributo fino ad un massimo di euro 5 in relazione a determinati periodi di tempo. I comuni possono altresì prevedere un contributo fino ad un massimo di euro 5 in relazione all’accesso a zone disciplinate nella loro fruizione per motivi ambientali ... Il gettito del contributo è destinato a finanziare interventi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti, gli interventi di recupero e salvaguardia ambientale nonché interventi in materia di turismo, cultura, polizia locale e mobilità nelle isole minori».

una scelta *ex abrupto*, poco meditata, limitata ad una sola città d'arte, ma soprattutto impropria sul piano funzionale e scevra di incognite.

Eppure il collaterale tema del *road pricing* (art. 7, comma 9, Codice della strada) ha dimostrato, prima nelle sperienze straniere e poi in Italia, come sia necessario svolgere compiute indagini preliminari, indispensabili per sensibilizzare le comunità locali, il sistema turistico, il mondo degli affari, ecc., così da porre le basi culturali e conoscitive per la buona riuscita della misura<sup>35</sup>.

Insomma il timore è che la giusta esigenza di introdurre ticket d'ingresso alle città d'arte sia frettolosamente e parzialmente affrontata in una logica contingente che ne mina alla base l'accettabilità e l'efficienza, finendo con il dare ragione ai preconcetti ideologici, che danno corpo a contrarietà aprioristiche.

## 6. Le politiche dell'Unione Europea

L'analisi delle politiche finanziarie e tributarie per il patrimonio culturale, così come ogni altra analoga analisi di fenomeni complessi, non può più prescindere dal quadro Europeo ed internazionale.

L'integrazione Europea ha raggiunto una dimensione sostanziale ineludibile, pertanto le politiche dell'Unione assumono un ruolo fondamentale per tutti gli Stati membri<sup>36</sup>, che al tempo stesso debbono confrontarsi con le linee guida dell'UNESCO e dell'OECD.

Si tratta quindi di valutare l'adeguatezza in termini di coordinamento e coerenza delle politiche finanziarie e tributarie nella legislazione Italiana, sia rispetto ai presupposti ed alle finalità delle misure nazionali, sia nel quadro Europeo ed internazionale.

In tale ottica i profili di maggiore complessità riguardano la conoscenza delle politiche Europee e delle linee guida internazionali, l'accesso ai finanziamenti, la ratio e la tipologia dei sussidi, il regime finanziario e tributario degli enti gestori del patrimonio culturale, il regime finanziario e tributario delle forme di partecipazione tra pubblico e privato, le forme di attrazione del mecenatismo internazionale, le sinergie finanziarie e tributarie tra turismo sostenibile e fruizione del patrimonio culturale. Un punto cruciale è costituito dai vincoli Europei configurabili in materia di aiuti di stato.

---

<sup>35</sup>V. ad es. A. ZATTI, *Sistemi di controllo e pagamento automatico agli accessi nei contesti urbani: Electronic Road Pricing (ERP)*, in *Quaderni del Dipartimento di Economia pubblica e territoriale*, Pavia, 2001; F. BIAGI, G. BROSIO, G. TURATI, *Le imposte di scopo: una rassegna di alcuni casi interessanti*, in *Economia Pubblica*, 2004, p. 5 ss., G.G. SCANU, *La tassazione dei flussi turistici tra fiscalità locale e competitività: alcune esperienze europee a confronto*, in *Riv. dir. trib.*, 2009, p. 355 ss.

<sup>36</sup>COMMISSIONE EUROPEA, *The economy of culture in Europe*, Bruxelles, 2006.

La base per ogni riflessione in merito alle attuali politiche Unionali è data dalla nota Comunicazione della Commissione Europea “Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l’Europa” (22 luglio 2014, COM(2014) 477; cui si è di recente affiancata la Comunicazione “Una nuova Agenda europea per la cultura” (2 maggio 2018, COM(2018) 267).

La Commissione non esita a definire il patrimonio culturale come una priorità per l’Unione: «il nostro patrimonio culturale e le modalità secondo cui lo preserviamo e valorizziamo sono un fattore determinante nel definire la posizione dell’Europa nel mondo e la sua attrattiva quale luogo per vivere, lavorare e da visitare»; tuttavia «il patrimonio culturale è una risorsa condivisa e un bene comune ... vulnerabile allo sfruttamento eccessivo e alle carenze di finanziamento, che possono condurre all’incuria, al degrado e, in alcuni casi, all’oblio. Proteggere questo nostro patrimonio è dunque una responsabilità comune»<sup>37</sup>.

Del resto sin dall’adozione dell’Agenda Europea per la cultura, nel 2007, il patrimonio culturale ha assunto un ruolo crescente nell’azione di tutte le istituzioni Europee.

Nella fondamentale Comunicazione del 2014 la Commissione si è posta l’obiettivo generale di aiutare gli Stati membri e gli *stakeholder* a trarre il massimo vantaggio dal sostegno fornito al patrimonio culturale dagli strumenti dell’UE, di progredire nella direzione di un approccio più integrato a livello nazionale e di UE e, in ultima istanza, di rendere l’Europa un laboratorio per l’innovazione basata sul retaggio culturale.

La Commissione coglie perfettamente i profili critici: «i bilanci pubblici diminuiscono, come pure la partecipazione alle attività culturali tradizionali. L’urbanizzazione, la globalizzazione e i cambiamenti tecnologici diversificano i potenziali destinatari. L’elevato afflusso di turisti presenta vantaggi e svantaggi: incremento delle entrate ma anche pressioni a livello fisico e ambientale. La digitalizzazione e l’accessibilità online dei contenuti culturali rivoluzionano i modelli tradizionali, trasformano le catene di valore e richiedono nuovi approcci al patrimonio culturale e artistico collettivo. Il traffico di opere d’arte resta una questione complessa, che esige interventi a livello europeo e internazionale. Il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici, in particolare l’innalzamento del livello dei mari e la maggiore incidenza di eventi meteorologici estremi, possono mettere a rischio il patrimonio culturale».

---

<sup>37</sup> Come è noto nel preambolo del Trattato sull’Unione Europea si afferma che i firmatari «si ispirano alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell’Europa»; a norma dell’art. 3, par. 3, l’Unione «vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo». L’art. 167 TFUE prevede poi che «L’Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune». Il TFUE riconosce quindi la specificità di tale retaggio per preservare la diversità culturale e la necessità di garantire la sua tutela nell’ambito del mercato unico.

E chiara la piena consapevolezza che per «garantire la sostenibilità del patrimonio culturale europeo è necessario affrontare tutte queste sfide». Ma al tempo stesso – evidenza condivisibilmente la Commissione – la cura e la gestione del patrimonio culturale deve essere adeguata ai «modelli commerciali nonché allo sviluppo di nuove competenze professionali... integrando la valorizzazione e la conservazione del patrimonio culturale nei piani di sviluppo a lungo termine e di più ampio respiro», e dovendosi valorizzare «il coinvolgimento di stakeholder privati attraverso partenariati pubblico-privato»<sup>38</sup>. Infine «è evidente che numerose politiche pubbliche riversano i propri effetti sul patrimonio culturale, che, a sua volta, produce numerose ripercussioni in altri settori di intervento. Un approccio più integrato alla conservazione, alla promozione e alla valorizzazione del patrimonio culturale è pertanto necessario al fine di tener conto dei suoi molteplici contributi agli obiettivi sociali ed economici nonché del suo impatto su altre politiche pubbliche».

Oggi il patrimonio culturale è al centro della nuova Agenda Europea per la cultura e fornisce un contributo significativo per il conseguimento dei suoi tre obiettivi:

- promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale – a motivo del suo valore intrinseco e societale, il patrimonio culturale rappresenta un elemento cruciale;

- promozione della cultura quale catalizzatore della creatività – il patrimonio culturale apporta un contributo attraverso il suo potenziale economico diretto e indiretto, compresa la capacità di sostenere le nostre industrie culturali e creative e di ispirare creatori e pensatori;

- promozione della cultura quale elemento essenziale della dimensione internazionale dell'Unione.

Tuttavia «mentre le politiche a favore del mantenimento, del recupero, dell'accessibilità e della valorizzazione del patrimonio culturale rientrano principalmente nella sfera di responsabilità nazionale o locale, il patrimonio culturale è direttamente disciplinato da varie politiche dell'UE, tra cui quelle in materia di cultura, ambiente, ricerca e innovazione, istruzione, politica regionale ecc.»<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Negli ultimi anni anche la dottrina Italiana mostra attenzione al profilo della gestione, v. ad es.: F. DONATO, F. BADIA, *La valorizzazione dei siti culturali e del paesaggio. Una prospettiva economico aziendale*, Leo S. Olschki, Firenze, 2008; A.L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione*, cit.; L. SOLIMA, *Management per l'impresa culturale*, Carocci, Roma, 2018.

<sup>39</sup> A sostegno dell'Agenda Europea per la cultura è stata sviluppata una serie di strumenti di nuova generazione, a partire dai programmi Europa creativa e Orizzonte 2020. L'UE sostiene iniziative di conservazione congiunte di primaria importanza (ad esempio il Partenone e il sito di Pompei), finanzia la ricerca di punta e partecipa all'elaborazione di nuovi e più aperti dibattiti circa il patrimonio europeo e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica. La Banca Europea per gli Investimenti, in cooperazione con Europa Nostra, sostiene anche la protezione dei sette siti mag-