

LA FINANZA DELLA CULTURA

LA SPESA, IL FINANZIAMENTO E LA TASSAZIONE

a cura di
GAETANA TRUPIANO



Roma TrE-press

2015

LA FINANZA DELLA CULTURA
La Spesa, il Finanziamento e la Tassazione

Atti di convegno
24 novembre 2014

a cura di
GAETANA TRUPIANO



Roma TrE-Press
2015

Ringrazio per la collaborazione il Centro di Ricerca sull'Economia delle Istituzioni (CREI)

Coordinamento editoriale:
Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Edizioni: Roma TrE-Press ©
Roma, luglio 2015
ISBN: 978-88-97524-37-3

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International Licence* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



Indice

GAETANA TRUPIANO, <i>Introduzione alla finanza della cultura</i>	5
MARIELLA VOLPE, <i>I flussi finanziari pubblici nel settore della cultura e dei servizi ricreativi a livello regionale</i>	25
ELINA DE SIMONE e AMEDEO DI MAIO, <i>Il dono della cultura</i>	37
MANUELA VERONELLI, <i>Le sponsorizzazioni culturali come forma di partenariato pubblico/privato</i>	57
MARIA GRAZIA BELLISARIO, <i>Le risorse per il settore del contemporaneo, verso le politiche di rete</i>	73
PIER LUIGI BELVISI, <i>Il finanziamento delle attività culturali in un sistema sociale 'tripartito'</i>	81
GAETANA TRUPIANO, <i>Recenti sviluppi della politica culturale dell'Unione Europea</i>	103
VALERIO LO MAURO, <i>L'utilizzo dei fondi europei per la cultura in Italia</i>	119
DANIELA MACRÌ, <i>La finanza della cultura in Gran Bretagna</i>	141
NICCOLÒ RAMONDELLI, <i>La finanza della cultura in Francia</i>	163

Gaetana Trupiano¹

Introduzione alla finanza della cultura

Abstract:

This paper deals with themes related to culture finance: financing, tax benefits and spending.

The analysis of the relationship between public/private financing of cultural activities accounts the integration between the different financial sources for joint productions. It accounts as well the difficulties of the public finances, the wideness of Italian heritage and a change of current beliefs.

This research examines the sources of direct public funding (subsidies) and indirect ones (tax benefits) as well as the peculiarity of the private commercial sector and non profit sector in the cultural area.

Private financing includes donations, corporate sponsorships, the sale of goods and services.

Useful data on financing of culture in Italy underline recent culture aspects.

Culture is, however, an essential asset for economic and social development and a right for each individual.

Keywords: culture financing, cultural subsidies, tax benefits, private financing

Il lavoro si occupa dei temi relativi alla finanza della cultura: finanziamento, spesa e agevolazioni tributarie.

Nell'analisi del rapporto pubblico/privato nel finanziamento delle attività culturali si discute di integrazione tra le diverse fonti finanziarie per le produzioni miste, tenuto conto delle difficoltà della finanza pubblica, dell'ampiezza del patrimonio culturale italiano e di una modifica delle convinzioni correnti.

Vengono esaminate le fonti di finanziamento pubblico diretto (contributi) e quelle indirette (agevolazioni tributarie).

Il settore privato si distingue in privato commerciale e non profit culturale. Il finanziamento privato comprende le donazioni, le sponsorizzazioni aziendali, la vendita di beni e servizi.

Utile la presentazione di dati sul finanziamento della cultura in Italia che sottolineano i recenti aspetti relativi alla cultura.

La cultura è, comunque, un bene essenziale per lo sviluppo economico e sociale e un diritto per l'individuo.

Parole chiave: finanziamento della cultura, sussidi pubblici, agevolazioni fiscali, finanziamento privato

¹ Professore ordinario di Scienza delle finanze e docente di Economia della cultura presso l'Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Scienze Politiche.

Introduzione

Oggetto del lavoro è l'esame della finanza della cultura comprendendo, quindi, sia il problema del finanziamento che quello della spesa culturale.

Pur essendo necessario soddisfare i vincoli di sostenibilità finanziaria, è indispensabile, comunque, considerare i beni culturali quali risorse per lo sviluppo economico e strumenti di politica sociale.

Gli aspetti trattati riguardano il rapporto pubblico-privato nel finanziamento della cultura e la 'commistione' tra le fonti finanziarie.

Per motivi legati alla carenza di finanziamenti pubblici, in relazione alla crisi della finanza pubblica e alla necessità di valorizzazione del patrimonio culturale in un ambiente che appare più aperto all'innovazione istituzionale e finanziaria, si afferma l'esigenza di ampliare le fonti di entrata e gli stessi strumenti di gestione in un contesto integrato tra operatori.

Le fonti di finanziamento sono interne, o proprie, quali la vendita di biglietti e servizi e i redditi da attività commerciali di natura culturale. Le fonti esterne sono rappresentate dal finanziamento pubblico e privato.

Si passa, pertanto, all'analisi del finanziamento pubblico diretto (contributi) e indiretto (agevolazioni tributarie). Il settore privato si distingue in culturale commerciale, legato al profitto, e *non profit* culturale. Specifico è l'esame del settore *non profit* e del suo finanziamento.

Saranno analizzate anche la spesa culturale in Italia ai diversi livelli di governo (centrale e locale) e le varie fonti di finanziamento.

Le conclusioni sottolineano la trasformazione del settore culturale da un punto di vista economico, oltre che istituzionale e gestionale, compresa la regolamentazione, il finanziamento e la spesa.

1. Pubblico e privato nel finanziamento della cultura

Le fonti di finanziamento della cultura sono pubbliche, private commerciali, private *non profit* e internazionali. I finanziamenti sono complementari e spesso operano in collaborazione.

Bisogna, prima di tutto, sottolineare che i beni e servizi culturali sono finanziati nel modello continentale, presente in particolare in Italia e Francia, ma in fase di modifica in entrambi i Paesi, in gran parte da risorse pubbliche attraverso sussidi, agevolazioni tributarie, ecc.

L'operatore pubblico, scegliendo i modi di finanziamento del settore culturale, contribuisce a definire le proprie finalità economiche, finanziarie e, specialmente, culturali.

Il settore pubblico finanzia iniziative che non potrebbero essere finanziate dal mercato al fine di contrastare il 'fallimento del mercato' e stabilizzare l'offerta di cultura di lungo periodo. Tale settore si occupa anche di politiche di regolamentazione in un contesto di *governance* nel campo culturale.

Il bene culturale è considerato bene di merito² come l'istruzione e la sanità, e, pertanto, è sostenuto dal settore pubblico che tiene conto delle preferenze dei cittadini, ma decide autonomamente sulla base del proprio giudizio per il benessere della collettività. Si tratta di beni con caratteristiche impure, non rivali e non escludibili, generalmente non di mercato.

La cultura può essere considerata un bene capitale che genera servizi. È possibile farlo rientrare anche nel campo del *welfare*³.

La presenza di informazione incompleta sul bene e di asimmetrie informative sul mercato giustifica l'intervento pubblico e quello delle istituzioni *non profit*. Dovrebbero, pertanto, ridursi i costi di transazione nell'offerta e nella domanda culturale determinati da informazione asimmetrica sul bene culturale e il suo valore (DUFFY, 1992). Si può determinare, inoltre, una minore domanda di servizi culturali.

Il finanziamento pubblico dell'offerta culturale si deve basare, in considerazione delle informazioni fornite e delle aspettative, anche sulla 'disponibilità a pagare', cioè sulle preferenze dei consumatori di cultura e sulla stima dei vantaggi monetari e non monetari derivanti dalla spesa culturale, proprio per giustificare la spesa stessa, utilizzando l'analisi costi - benefici e tecniche più avanzate e più idonee al settore culturale, quali l'analisi multi-criterio. Si cerca una curva di domanda utile agli operatori culturali e alla base di una politica culturale.

L'operatore pubblico opera spesso in posizione di monopolio naturale in relazione alla presenza di costi fissi elevati. Interviene nella programmazione, nella regolamentazione, nel finanziamento e nel controllo del settore culturale gestendo anche direttamente l'offerta culturale. Il settore pubblico opera nell'incentivazione alla produzione e al consumo di cultura con strumenti economici e non economici; può fissare standard in quantità e qualità e decidere gli investimenti. Possono essere modificati gli assetti istituzionali quali i regimi di proprietà e le regole di gestione, introducendo anche autonomia gestionale e finanziaria. L'intervento pubblico

² MAZZANTI (2003, p. 25 e segg.) si sofferma ampiamente sul tema della natura, di beni meritori e beni misti, dei beni culturali citando una numerosa letteratura.

³ Secondo SCITOVSKY (1983, p. 6) gli economisti non sarebbero d'accordo nel comprendere i beni culturali nel concetto di benessere, ma l'autore ritiene che la teoria economica su tale aspetto debba essere rivista.

garantisce il pluralismo dell'offerta di cultura, in una linea di auspicabile innovazione gestionale e finanziaria a livello di singola istituzione, oppure di gruppi di istituzioni.

Si tratta di interventi attraverso investimenti, fornitura di beni, realizzazione diretta di attività, agevolazioni tributarie per le istituzioni culturali e incentivi alle donazioni da parte di imprese e privati e alle sponsorizzazioni aziendali. Il finanziamento pubblico provoca esternalità positive, i sussidi sono condizionati, oppure incondizionati. Nel complesso, le regole dell'intervento pubblico sono, tuttavia, frammentarie.

Per il settore privato il processo di finanziamento si basa sui 'redditi di mercato' tramite l'applicazione delle tariffe di entrata, degli abbonamenti, della vendita di beni e servizi, delle rendite determinate da licenze e concessioni. Nelle erogazioni liberali è rilevante il ruolo degli incentivi tributari.

Sono importanti i collegamenti tra settore pubblico e settore privato attraverso un intervento congiunto; si tratta della cosiddetta 'ibridazione' o 'commistione' (SCHUSTER, 1999) nel finanziamento della cultura. Esistono forme composite pubblico - privato per quanto riguarda il finanziamento della cultura stessa, l'offerta del bene culturale e la sua gestione.

In effetti, non è utile contrapporre nettamente l'azione pubblica a quella privata. Esistono numerosi operatori e istituzioni che si occupano di beni culturali in un contesto di possibile collaborazione.

2. *Le fonti di finanziamento*

In sintesi le fonti di finanziamento sono interne ed esterne. Si comprende la struttura finanziaria di una istituzione culturale sulla base del tipo di finanziamento pubblico, privato o misto.

Le fonti interne sono: le entrate proprie (la vendita di biglietti e servizi, i redditi da attività commerciali legate alle finalità culturali, gli utili non distribuiti). I servizi possono essere a reddito quali la vendita di libri e di oggettistica, il *catering*, i biglietti di ingresso, oppure non a reddito quali la custodia e la manutenzione.

Tra le fonti interne, la vendita di beni e servizi, non sempre strettamente legati alla cultura, può riguardare il *catering* (caffetteria e ristorante), la vendita di libri (*bookshop*) e oggettistica, ecc.; tale attività è, di solito, affidata all'esterno (Legge Ronchey del 2004). Le entrate possono raggiungere il 20%; obiettivo dell'offerta di tali servizi è l'aumento della soddisfazione dei visitatori. All'esterno può essere affidata anche l'organizzazione di eventi e la didattica.

Le tariffe, in particolare, pongono un legame tra utilizzo del servizio e finanziamento. Servono anche a monitorare la domanda delle attività culturali⁴.

La politica tariffaria, in presenza di monopolio naturale, potrebbe coprire soltanto i costi marginali con una copertura non rilevante degli ingenti costi fissi che potrebbero essere assicurati da altre entrate e, in particolare, dall'intervento pubblico.

La tariffa d'entrata può rappresentare uno strumento contro la congestione per la regolazione del flusso degli utenti, internalizzando le esternalità negative dovute proprio alla congestione.

La scelta tra accesso gratuito, con possibile contribuzione volontaria, oppure a pagamento considera la tariffa uno strumento di regolamentazione; l'ingresso gratuito potrebbe essere più equo e persino più efficiente: sono eliminate le file all'ingresso, il costo del botteghino (personale, strutture, ecc.)⁵.

I musei, in particolare, sono un servizio pubblico e, quindi, la gratuità avrebbe una motivazione. Tuttavia, altri servizi pubblici quali i trasporti non sono gratuiti. I prezzi differenziati dei biglietti (giovani, scolaresche, ecc.) potrebbero assimilare il prezzo del biglietto alle tariffe differenziate. Possono essere introdotti abbonamenti e pacchetti.

Ci si chiede se il museo possa essere considerato un bene pubblico. Sono presenti alcune caratteristiche: il consumo è indivisibile, non è rivale, il visitatore marginale non aumenta i costi. Anche per altri servizi il consumatore marginale non accresce sempre il costo (servizi di trasporto, spettacoli, ecc.), eppure esiste una tariffa che esclude alcuni.

La gratuità è motivata dall'esigenza di consegnare al futuro il patrimonio culturale favorendo la fruizione. Anche se fossero gratuiti, alcuni individui non andrebbero a visitare i musei. È possibile prevedere giorni di visite gratuite per ampliare il numero dei visitatori senza tenere conto dell'età, del reddito, oppure di qualunque differenziazione.

Tariffe più elevate sono applicate, generalmente, in caso di eventi straordinari (MAZZANTI, 2003, p. 204). Si può porre la questione se sia preferibile, attraverso l'accesso gratuito, favorire la fruizione dei beni culturali, oppure con la tariffa contribuire, almeno in parte, al finanziamento e alla

⁴ In Italia le entrate per biglietti coprono soltanto una piccola parte dei costi anche se non è sempre possibile rinunciare a questo tipo di entrate. In realtà, la scarsa incidenza delle entrate, tranne che per alcuni esempi quali il Colosseo, renderebbe possibile parlare di gratuità.

⁵ Il problema della gratuità dei musei è stato sollevato da BENAMOU (2004) che si pone contro la gratuità. La studiosa ritiene che si tratti di una illusione di democratizzazione.

politica di regolamentazione⁶. Un punto rilevante riguarda la fissazione del livello della tariffa che se troppo elevato svolge un effetto negativo di esclusione, anche se si può ricorrere alla differenziazione delle tariffe per tipo di utente (età, condizione professionale, reddito, ecc.) per giungere, in alcuni casi, alla gratuità (BORDIGNON, 1994)⁷.

Alcuni ritengono che la correlazione tra prezzo del biglietto di ingresso e domanda di beni culturali sia scarsa. L'affluenza, nella realtà, non è spesso legata al prezzo del biglietto d'ingresso.

Certamente la tariffa è uno strumento di finanziamento e regolazione che deve essere inserito in un contesto più ampio relativo alla struttura delle entrate e ad un possibile confronto tra costi e benefici derivante dalla presenza della tariffa stessa.

Le fonti esterne riguardano il finanziamento pubblico e quello privato.

Il finanziamento pubblico si distingue in:

1. pubblico diretto: contributi diretti alle istituzioni culturali, contributi a favore di iniziative specifiche;
2. indiretto: agevolazioni tributarie, ripiano dei debiti e copertura delle perdite d'esercizio (TRUPIANO, 2001; SCHUSTER, 1999; TOWSE, 1997).

Il finanziamento privato comprende le erogazioni liberali, le sponsorizzazioni aziendali, la vendita commerciale di beni e servizi legati ad una specifica iniziativa culturale.

Nel finanziamento della cultura assumono rilievo le sponsorizzazioni aziendali, le attività commerciali, le donazioni da parte delle imprese e dei privati, i redditi da capitale.

Nelle donazioni non ci sono vantaggi diretti, anche se esse possono accrescere il senso di altruismo e la stessa visibilità del donatore. Gli incentivi tributari debbono favorire le donazioni e rispondere alle preferenze dei donatori. Certamente il livello delle donazioni dipende dal reddito degli individui e dalla sua ripartizione. Ciò non è sufficiente, tuttavia, a giustificare livelli fortemente differenziati delle donazioni tra Paesi.

Per incentivare, ad esempio, le donazioni dei privati appare necessario ampliare gli incentivi tributari sottolineando le motivazioni alla base delle donazioni, oltre a favorire possibili strumenti di visibilità e di aumento della reputazione.

Le motivazioni alle donazioni (quali l'etica, le preferenze, l'importanza

⁶ È chiaro che se la fruizione del bene culturale non è escludibile, non è possibile applicare le tariffe.

⁷ In Gran Bretagna le esposizioni temporanee ad alto richiamo sono soggette a tariffa d'ingresso; le mostre permanenti di grandi musei pubblici sono gratuite.

del valore del patrimonio culturale) sono importanti. Campagne di informazione potrebbero contribuire a rafforzare tali motivazioni di natura collettiva. Anche operare a favore di un riconoscimento della reputazione, è un fattore che può avere rilevanza nel mecenatismo. La collaborazione con le istituzioni locali (scuole, università, comuni, ecc.) può spingere ad un aumento delle donazioni e agevolare la 'disponibilità a donare'.

Tra le forme utilizzabili per favorire un aumento delle donazioni è importante ripensare l'intero sistema degli incentivi tributari, considerando a quali livelli di incentivo individui ed imprese possano essere disposti a donare. I donatori richiedono, comunque, il massimo livello di trasparenza nella destinazione delle risorse donate. Importa anche l'autonomia decisionale e finanziaria delle istituzioni che ricevono le donazioni⁸.

Esiste, comunque, un legame con l'andamento della congiuntura economica e le donazioni che rende incerta la loro programmazione.

Le aziende, attraverso le sponsorizzazioni culturali, contribuiscono al finanziamento della cultura. Obiettivo è l'associazione del nome, del marchio, del prodotto e dell'attività per rafforzare l'immagine imprenditoriale sul mercato⁹. Nelle sponsorizzazioni aziendali, quindi, l'obiettivo è la visibilità, con la diffusione del nome dell'azienda in modo più efficace rispetto alla pubblicità in generale, al fine di accrescere l'attività imprenditoriale. Altri obiettivi potrebbero riguardare il benessere della collettività locale e l'interesse specifico verso un tipo di bene culturale: mostre, spettacoli, convegni, ecc.

Le sponsorizzazioni possono essere occasionali, oppure a lungo termine con effetti sull'impresa stessa che viene coinvolta. Possono essere finanziarie, oppure di natura tecnica e manageriale; l'impresa può fornire prodotti gratuitamente.

L'utilizzo del contratto di sponsorizzazione per i beni culturali resta in Italia un fenomeno isolato anche se è presente in alcuni casi di grande rilievo: ristrutturazione del Colosseo, del Ponte di Rialto, ecc.

⁸ Potrebbe essere utile aumentare e definire chiaramente il campo dei beneficiari delle donazioni.

⁹ I requisiti che caratterizzano i contratti di sponsorizzazione sono: 1. La natura onerosa dell'accordo; 2. Le prestazioni contrapposte tra lo *sponsor* e il soggetto sponsorizzato. Lo *sponsor* fornisce fondi, oppure assume in proprio la realizzazione dei lavori, dei servizi o delle forniture a favore dello sponsorizzato. Lo sponsorizzato, d'altra parte, fornisce prestazioni a vantaggio del nome, dell'immagine, delle attività dello *sponsor*.

3. *Il settore non profit*

Il tema dell'aumento consistente del terzo settore si inserisce in un contesto di economia, anzi di società del benessere (*welfare society*).

Generalmente si afferma che le istituzioni *non profit* forniscono privatamente beni di natura collettiva che possono essere considerati beni misti in presenza di possibile non rivalità e non esclusione nel consumo (WEISBROD, 1998). I bisogni collegati non possono essere soddisfatti né dal settore pubblico, né da quello privato.

Hansmann (1987) parla di 'fallimento del contratto', nell'ambito del 'fallimento del mercato', in quanto gli eventuali profitti non sono distribuiti. La rinuncia al profitto può essere compensata dalla soddisfazione in campo politico, artistico, della ricerca, della giustizia e dell'equità.

Il finanziamento del settore *non profit* comprende sussidi da parte del settore pubblico, agevolazioni tributarie, donazioni e ricavi per la vendita di beni. Tra settore pubblico e privato *non profit* e commerciale deve esistere, ovviamente, complementarità e collaborazione.

Le agevolazioni tributarie, in particolare, favoriscono il settore *non profit* rispetto al settore commerciale. Per le agevolazioni tributarie in campo culturale si pone il problema della revisione dell'intero sistema di incentivazione poiché si tratta di una rinuncia al gettito da parte dello Stato ed un onere corrispondente per la collettività. Le agevolazioni sono talvolta criticate in quanto favorirebbero, in particolare, soltanto alcuni settori e attività.

La presenza delle agevolazioni tributarie e di sistemi favorevoli nella tassazione di eventuali entrate spinge la nascita di organizzazioni *non profit*, rispetto ad altre forme istituzionali. Esistono limiti massimi all'applicazione dell'agevolazione e possono essere introdotte alcune franchigie. Il vantaggio derivante dalle agevolazioni potrebbe essere confrontato con il beneficio dei sussidi pubblici al fine di accrescere quantità e qualità dell'offerta. Sussidi e agevolazioni si combinano. Le agevolazioni possono riguardare non solo le deduzioni dall'imponibile, oppure le detrazioni d'imposta, relative all'IRPEF, ma anche l'applicazione di aliquote ridotte, oppure l'esonero dal pagamento dell'IVA per i prodotti venduti.

Nel 1982 in Italia sono state previste agevolazioni tributarie a favore della cultura; nel 1986 si è parlato di enti *non profit*. Nel 1996 è stato introdotto il sistema della deducibilità delle donazioni per gli enti *non profit*; tale misura si è ridotta nel tempo. Esistono controlli preventivi e successivi.

Per il settore privato è importante l'intervento del settore *non profit* che dovrebbe assumere una logica gestionale maggiormente commerciale.

Si hanno le fondazioni culturali, le fondazioni ex bancarie, le associazioni, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS). Il patrimonio delle fondazioni, in particolare, è destinato a finalità artistiche, di ricerca, editoriali. Sono numerose e si finanziano anche attraverso trasferimenti pubblici e ricavi per la vendita di beni e servizi.

Le organizzazioni *non profit*, in particolare, si finanziano attraverso:

$$F = P + G(z) + R(x)(1-t) + E(z,s) + AR$$

in cui:

P = entrate proprie;

G = contributo pubblico;

z = quantità di bene istituzionale prodotto Z;

R = profitti commerciali;

x = quantità di bene X commerciale;

t = aliquota proporzionale d'imposta;

E = donazioni private;

s = risparmio d'imposta sulle donazioni private;

AR = altri redditi quali sponsorizzazioni aziendali.

L'intervento aggiuntivo dell'operatore pubblico può essere giustificato dall'azione di supplenza svolta dal settore *non profit* e dal riconoscimento della meritorietà dei beni offerti con effetti positivi sia a livello individuale che collettivo.

Esiste il problema del trattamento delle eventuali attività commerciali di supporto a quelle *non profit*.

4. Il finanziamento della cultura in Italia

Il confronto internazionale sulla spesa culturale in rapporto al PIL del Ministero dell'Economia e delle Finanze, MEF, (2014) indica che la media dell'Unione Europea, UE, si pone nel 2012 all'1,1%; al di sotto di tale percentuale sono Malta (con lo 0,9%), Irlanda, Bulgaria, Lituania e Germania (con lo 0,8%)¹⁰, Italia (con lo 0,7%) e Grecia (con lo 0,6%). L'Italia presenta lo 0,9% del PIL dal 2000 fino a 2009, lo 0,8% nel 2010, lo 0,5% nel 2011 e lo 0,7% nel 2012.

In Europa il settore culturale contribuisce al valore aggiunto per il

¹⁰ La Germania investe in cultura in gran parte a livello locale.

5,5%, pari a 620 miliardi, impiegando il 5,7% del totale degli occupati. In Italia il settore occupa 1,4 milioni di persone, il valore aggiunto è di 75 miliardi circa, pari al 5,5% del totale (PIETRABISSA, 2014).

La spesa culturale utilizza in Italia l'apporto di fondi statali, regionali, provinciali e comunali; dei fondi del gioco del Lotto; del meccanismo del 5%; degli investimenti in infrastrutture; della possibilità di utilizzare immobili pubblici; del finanziamento di specifici progetti; dei fondi dell'UE. A tali fonti si aggiunge l'azione di ARCUS, delle donazioni dei privati e delle imprese, delle sponsorizzazioni aziendali.

In particolare, i contributi provenienti dal gioco del Lotto, introdotti nel 1996, hanno presentato una sensibile diminuzione rispetto agli anni precedenti¹¹.

Diversi sono i Ministeri che finanziano la cultura: il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT), il Ministero dell'Istruzione, dell'Economia e delle Finanze (MEF), il Ministero degli Esteri, la Presidenza del Consiglio.

Gran parte della spesa riguarda la spesa corrente.

Nel decennio 1980-1990 la spesa pubblica per la cultura aveva registrato un aumento determinato da forme di finanziamento straordinarie. Con la crisi del 1992 e le conseguenti esigenze di risanamento del bilancio, anche la spesa pubblica per la cultura si è ridotta allo 0,16% del PIL. Dopo il 1997 la spesa è tornata a crescere.

I dati del MiBACT hanno ricostruito gli andamenti dal 2000 (Tab. 1). Sono dati del bilancio di previsione e riguardano non solo la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, ma anche quelli relativi alla diffusione della cultura.

Nel periodo 2000-2005 la spesa per la cultura si poneva al di sopra di 2 miliardi, nel 2006-2007 poco al di sotto di 2 miliardi, nel 2008 la spesa è ritornata ai livelli del 2000-2005 e nel 2009-2010 è scesa a 1,7 miliardi. Il 2011 è l'anno che presenta la previsione più bassa: 1,4 miliardi; nel 2012-2014 la spesa si è posta tra 1,5 e 1,6 miliardi. La previsione di spesa per il 2014, in particolare, è stata di 1,6 miliardi.

L'incidenza sul bilancio dello Stato ha registrato una tendenza alla riduzione nel corso degli anni con una drastica caduta tra il 2005 (0,34%) e il 2006 (0,29%). La percentuale era allo 0,19% nel 2011 e nel 2014 registrando, quindi, i valori più bassi del periodo esaminato.

¹¹ Utilizzando i fondi del Lotto sono stati resi possibili interventi numerosi tra i quali quelli alla Torre di Pisa, agli Uffizi di Firenze, ecc.

Tab. 1 – Stato di previsione della spesa del MiBACT

Anno	Previsioni MiBACT (milioni)	Bilancio dello Stato (%)	PIL (%)
2000	2.102	0,39	0,18
2001	2.241	0,38	0,18
2002	2.115	0,35	0,16
2003	2.116	0,32	0,16
2004	2.197	0,34	0,16
2005	2.201	0,34	0,15
2006	1.860	0,29	0,13
2007	1.987	0,29	0,13
2008	2.037	0,28	0,13
2009	1.719	0,23	0,11
2010	1.719	0,21	0,11
2011	1.425	0,19	0,11
2012	1.687	0,22	0,11
2013	1.547	0,20	0,10
2014	1.595	0,19	0,10

Fonte: MiBACT, 2014

Anche rispetto al PIL la percentuale di spesa si è ridotta gradualmente anno per anno giungendo, per gli anni dal 2009 al 2012, allo 0,11%; il 2013 e il 2014 hanno registrato una percentuale dello 0,10%, la più bassa del periodo.

Per settori culturali, si sottolinea che il sostegno statale al cinema ha raggiunto, nel 2012, 199,48 milioni dei quali 99,74 per contributi diretti e 99,73 milioni per contributi indiretti (*tax credit*). Per l'editoria e la stampa il sostegno statale ha raggiunto 245 milioni destinati a periodici di elevato valore culturale.

Il Fondo Unico per lo Spettacolo, FUS, istituito nel 1985, ha presentato nel 2013 stanziamenti per 389 milioni erogati a favore di enti diversi (Tab. 2): alle fondazioni liriche sono stati assegnati 183 milioni, pari al 47%; al cinema 72 milioni¹², pari al 18,59%; ai teatri 62 milioni, pari al 16,04%; agli enti musicali 59 milioni, pari al 14,10%; alla danza 10 milioni, pari al 2,64% e ai circhi/spettacoli viaggianti 5 milioni, pari all'1,4%. Rispetto al 2012, si è avuto un calo degli stanziamenti complessivi del -5,44%.

Nel tempo le erogazioni hanno presentato oscillazioni legate, in gran

¹² Per il cinema sono importanti i provvedimenti del 2008, con i decreti attuativi del 2009 e 2010, che hanno introdotto la *tax credit* e la *tax shelter* per le imprese cinematografiche. Nel 2013 sono intervenute alcune disposizioni (4 decreti ministeriali dell'8 febbraio) che riguardavano l'utilizzo dei fondi del FUS al fine di razionalizzare le attività e di migliorare l'efficienza del settore del cinema.

parte, all'andamento della congiuntura. Nel 2006-2007 la percentuale sul PIL dei fondi destinati allo spettacolo si è ridotta allo 0,029% per risalire, molto lievemente, allo 0,030% nel 2008 e ridiscendere nel 2009 e 2010, attestandosi allo 0,029% nel 2011-2012.

Anche l'intervento finanziario degli enti territoriali, come quello del settore pubblico in generale, ha subito un rallentamento recente riducendo i propri finanziamenti alla cultura. L'inadeguatezza delle risorse è evidente.

Tab. 2 – Ripartizione dello stanziamento del FUS

	<i>Aliquote di riparto 2013 (%)</i>	<i>Stanziamento 2013 (milioni)</i>	<i>Aliquote di riparto 2012 (%)</i>	<i>Stanziamento 2012 (milioni)</i>	<i>Variazioni 2013/2012 (%)</i>
Fondazioni liriche	47,00	183	47,00	193	-5,44
Attività musicali	14,10	59	14,10	58	-5,44
Attività di danza	2,64	10	2,50	10	-0,15
Attività teatrali	16,04	62	16,04	66	-5,44
Attività circensi	1,40	5	1,54	6	-14,04
Attività cinematografiche	18,59	72	18,59	76	-5,44
Osservatorio spettacolo	0,20	0,1	1,0	1,0	-5,44
TOTALE	100	389	100	411	-5,44

Fonte: Osservatorio dello spettacolo su dati MiBACT

La spesa in conto capitale in tutte le Regioni, con poche eccezioni, si è fortemente ridotta da 51,62 euro pro capite nel 2000 a 30,52 euro nel 2011 per effetto dei vincoli del Patto di stabilità interno, dell'impossibilità di contrarre ulteriore indebitamento, delle esigenze di recupero del patrimonio culturale in alcune Regioni colpite da danni naturali e, infine, della minore disponibilità di risorse provenienti dall'Europa nel periodo 2007-2013 (DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA, 2013).

La variabilità territoriale della spesa per la cultura è dovuta anche alla diversa distribuzione del patrimonio culturale. Nel Lazio, ad esempio, la spesa è alta per quanto riguarda gli interventi del MiBACT in relazione alla grande quantità di musei, siti archeologici ed istituzioni culturali presenti sul territorio. Nel Mezzogiorno esiste una cronica debolezza di spesa del settore culturale anche se l'azione di sostegno allo sviluppo è stata favorita dalle risorse aggiuntive dei finanziamenti europei.

Le Province hanno impegnato nel 2011, per spese correnti, più di 182,5 milioni, pari al 2,1% delle spese complessive. Circa 133,1 milioni sono stati

destinati alla valorizzazione di beni e attività culturali e 49 milioni per le biblioteche e i musei. Le spese in conto capitale hanno raggiunto 30,2 milioni, pari all'1,3% del totale, di cui 21 milioni riguardano la valorizzazione di beni e attività culturali e più di 9 milioni per le biblioteche e i musei.

I Comuni hanno impegnato nel 2011, per spese correnti, 1.666 milioni, pari al 3,1% del totale, di cui più di 881,1 milioni per i teatri e le attività culturali e 785,1 milioni per le biblioteche e i musei. Le spese in conto capitale hanno raggiunto 468 milioni, pari al 2,9% del totale, di cui 290,5 milioni per i teatri e le attività culturali e 177,9 milioni per le biblioteche e i musei.

Nel 2013 i fondi provenienti dal gioco del Lotto hanno raggiunto 29,4 milioni registrando, come già affermato, una sensibile discesa negli anni recenti. Tali fondi dal 1997 possono essere utilizzati per il restauro e la valorizzazione di edifici e monumenti. Lottomatica sovvenziona, infatti, i beni culturali con i proventi del gioco del Lotto per i restauri e l'acquisto di opere d'arte.

Anche il 5 % delle entrate IRPEF può essere destinato alle istituzioni culturali.

Le donazioni delle imprese e degli enti commerciali (28,5 milioni nel 2012 con una riduzione dello 0,5% rispetto al 2011) e delle persone fisiche (6,8 milioni con una caduta del -37% sul 2011) sono agevolate fiscalmente. In particolare, le erogazioni liberali da parte delle imprese sono destinate per il 43,74% ai beni e alle attività culturali, il 56,26% allo spettacolo; il 79,83% delle risorse sono destinate al Nord, il 16,17% al Centro e il 3,9% al Sud. Privati ed enti non commerciali forniscono 7 miliardi circa. Le donazioni possono essere incentivate anche attraverso premi e prestiti di opere. Al fine di raccogliere fondi vengono organizzate aste e campagne on line¹³.

Le Fondazioni ex bancarie erogano fondi consistenti a favore della cultura. Le 88 Fondazioni di origine bancaria (53% al Nord, 34% al Centro e 13% al Sud) nel 2012 hanno erogato 305,3 milioni per l'arte, le attività e i beni culturali, pari al 31,6% del totale. Il campo principale riguarda la conservazione e la valorizzazione dei beni architettonici e archeologici.

¹³ La scarsità delle donazioni incide certamente sulla manutenzione e valorizzazione del patrimonio culturale. Il peso complessivo delle donazioni in Italia può essere considerato trascurabile. Diversa è la situazione negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, in Canada e in Australia; le donazioni si rivolgono in gran parte ai musei. La strategia comprende la creazione di un legame forte tra il museo e la comunità territoriale; il coinvolgimento dei donatori alle attività del museo (trust, oppure *non profit*); la presentazione delle attività alle quali saranno destinate le risorse; la trasparenza nella spesa e il monitoraggio dei risultati.

Forte è il legame con il territorio con azioni non tanto di conservazione, ma di valorizzazione degli attrattori locali.

Nel 2004 è stata creata ARCUS, società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo, che gestisce fondi ingenti per le infrastrutture culturali. Il capitale sociale è interamente sottoscritto dal MEF, azionista unico, mentre i decreti annuali sono del MiBACT che si occupa dell'operatività e dei programmi di indirizzo. Altro Ministero di riferimento è quello delle Infrastrutture e dei Trasporti, MIT.

Fino al 2014 ARCUS ha gestito investimenti per 600 milioni in 10 anni con un ammontare medio, quindi, di 60 milioni l'anno per la tutela del patrimonio materiale e immateriale. Ha attratto investimenti per investimenti pubblici e privati per 1,8 miliardi. Presenta un elevato indotto occupazionale. Il capitale iniziale di 8 milioni ha raggiunto 16,4 milioni.

La spesa delle famiglie per la cultura è salita da 50 miliardi nel 1999 a circa 70 miliardi nel 2011; è scesa, tuttavia, a 66 miliardi nel 2013. L'incidenza della spesa nella cultura è del 7% circa sulla spesa totale delle famiglie.

Le entrate per biglietteria dei siti statali e non statali hanno raggiunto 245 milioni l'anno circa. La spesa media pro capite nei punti vendita dei musei è di circa 12 euro.

Per l'Italia è interessante sottolineare che per alcune istituzioni e soprintendenze si pone il problema dell'autonomia di gestione e finanziaria creando anche sistemi ibridi orientati al mercato.

5. I recenti provvedimenti che interessano la cultura in Italia

Due decreti legge sono stati varati nel 2013 e nel 2014. Si tratta del decreto *Valore cultura* del 2013 e del decreto *Art bonus* del 2014 che introducono alcune novità specialmente nel campo delle agevolazioni tributarie alla cultura.

Il Decreto *Valore cultura* del 2013¹⁴ ha previsto che le donazioni fino a 10 mila euro a favore della cultura potranno essere effettuate:

1. senza oneri amministrativi a carico del privato;
2. con la garanzia della destinazione indicata dal donatore;
3. con la piena pubblicità delle donazioni ricevute e del loro impiego.

La *tax credit* per il cinema e l'audiovisivo è aumentata ed è stata fissata a 110 milioni. Gli spettacoli dal vivo sono stati liberalizzati per un pubblico inferiore 200 persone.

¹⁴ Legge n. 112 del 7 ottobre 2013.

Per il MAXXI di Roma è stato stabilito un finanziamento di 5 milioni. Per alcuni siti con gravi rischi di deterioramento e per le celebrazioni di particolari ricorrenze sono stati stanziati 8 milioni.

Inoltre, sono stati ricostruiti gli organismi collegiali aboliti con la *spending review*, necessari per decidere sull'utilizzo delle risorse del MiBACT.

È stato deciso un meccanismo per garantire l'erogazione in modo imparziale dei contributi pubblici; il regolamento tende alla pubblicità, alla trasparenza e all'imparzialità.

Per quanto riguarda l'*Art bonus* del 2014¹⁵, tendente ad incentivare i finanziamenti dei privati alla cultura, è stata prevista la deducibilità del 65% delle donazioni in denaro devolute per la manutenzione, la protezione e il restauro di beni culturali pubblici statali e comunali, i musei, i siti archeologici, le biblioteche e gli archivi, gli investimenti dei teatri pubblici e delle fondazioni lirico-sinfoniche.

Il credito d'imposta è riconosciuto alle persone fisiche e agli enti non commerciali per il 15% del reddito imponibile e ai titolari di reddito di impresa per il 5 % dei ricavi annui. L'agevolazione è diluita in tre anni.

Lo strumento della *tax credit* riguarda anche la produzione cinematografica e le sale cinematografiche storiche. Viene favorita la competitività del settore turistico con la digitalizzazione e la ristrutturazione e riqualificazione degli alberghi. Il 3% delle risorse aggiuntive destinate annualmente alle infrastrutture è indirizzata alla spesa per investimenti a favore dei beni culturali.

Anche la Legge di stabilità per il 2015¹⁶ si è occupata di temi che riguardano la cultura e, in generale, il settore *non profit*.

Per quanto riguarda le agevolazioni alle erogazioni liberali in denaro, è stato previsto un incremento da 2.085 euro a 30.000 euro dell'importo massimo per il quale spetta la detrazione IRPEF/IRES del 26%; le erogazioni debbono essere effettuate a favore delle ONLUS, oltre che dei soggetti che svolgono attività umanitarie. Questa norma non riguarda soltanto i soggetti IRES, ma anche ai fini IRPEF gli imprenditori individuali e le società di persone commerciali.

La tassazione degli utili percepiti da fondazioni ed enti non commerciali è aumentata retroattivamente a partire dal 1 gennaio 2014. Ciò comporta che l'esenzione d'imposta, che precedentemente era del 95% degli utili percepiti, si è ridotta al 22,26%. È stato, comunque, riconosciuto un credito d'imposta pari alla maggiore IRES dovuta dagli enti, nel solo

¹⁵ Legge n.106 del 29 luglio 2014.

¹⁶ Legge n. 190 del 23 dicembre 2014.

periodo d'imposta in corso al 1 gennaio 2014. Tale credito potrà essere utilizzato soltanto in compensazione dal 1 gennaio 2016 al 2018, nella misura del 33% l'anno.

La possibilità di destinare il 5 % dell'IRPEF a scelta del contribuente si applica anche al 2015 e agli anni successivi con un tetto massimo di 500 euro l'anno, ponendo tale destinazione a regime.

Conclusioni

Un aspetto rilevante dell'economia della cultura riguarda le produzioni miste pubblico-privato; si tratta della 'commistione' pubblico-privato che considera anche il finanziamento.

Le istituzioni culturali possono essere *public oriented* o *market oriented*; l'ultima categoria si avvale prevalentemente di finanziamenti privati quali sponsorizzazioni e donazioni.

Nell'economia della cultura è importante il ruolo del settore pubblico, tenuto anche conto che in Italia la maggior parte del patrimonio artistico e culturale appartiene proprio a questo settore.

I finanziamenti pubblici risentono spesso di carenza di programmazione di medio-lungo periodo che attraggano anche finanziatori privati su progetti di ampia dimensione. Appare carente anche una buona selezione delle priorità, la destinazione ottima delle risorse finanziarie e del controllo di efficienza. Esistono, inoltre, rischi di sovrapposizione delle competenze in campo culturale tra i diversi livelli di governo.

Si sottolinea che nelle spese per la cultura è difficile, in generale, ipotizzare un ritorno economico nel breve periodo e le spese culturali, in una fase di crisi del bilancio pubblico, sembrano, purtroppo, più facilmente sacrificabili rispetto ad altre spese. Non è semplice, inoltre, individuare efficienti indicatori idonei a misurare i benefici economici e sociali della spesa pubblica a favore della cultura.

Non sempre a ragione e non in una logica di ampia diffusione della cultura, si afferma che la domanda di fruizione della cultura è maggiore nelle classi di reddito più alte e con maggiore istruzione; tale domanda sarebbe distribuita in modo non omogeneo a livello territoriale in Italia.

Le istituzioni culturali commerciali e *non profit*, inoltre, devono operare con una visione strategica per quanto riguarda il finanziamento e la gestione sulla base di standard elevati, non sempre presenti. Da un punto di vista istituzionale è importante regolamentare il settore e la sua organizzazione, valutando l'efficienza della spesa.

Diventa indispensabile l'apporto di risorse aggiuntive e non sostitutive di quelle pubbliche da parte del settore privato commerciale e *non profit*.

La ricchezza del patrimonio culturale italiano e la crisi della finanza pubblica ai diversi livelli di governo tendono ad attribuire maggiore importanza alle fonti private di finanziamento. La riduzione della spesa pubblica e la modifica di alcune convinzioni sul centralismo quasi esclusivo del settore pubblico nella cultura hanno reso, infatti, rilevante il ruolo dei privati e del partenariato pubblico-privato. Per il settore culturale, quindi, bisogna stimolare la collaborazione tra soggetti pubblici e privati, essenziale per lo sviluppo del settore.

Come avviene in gran parte dei Paesi industrializzati, la finanza della cultura in Italia segue un modello misto nel quale convivono il settore pubblico e quello privato (*non profit* e commerciale) con compiti diversi e, spesso, complementari.

La realtà italiana mostra anche situazioni di utilizzo eccessivo di alcuni beni culturali, con esigenza di regolamentazione anche tariffaria; il non uso presenta il rischio di abbandono.

L'autonomia gestionale e finanziaria potrebbe consentire alle istituzioni culturali di combinare diverse fonti di finanziamento lasciando anche libertà per quanto riguarda progetti e destinazione della spesa.

I beni culturali, in una logica manageriale, dovrebbero essere gestiti in maniera efficiente generando anche, per quanto possibile, risorse idonee a finanziare la manutenzione e la valorizzazione.

In questo contesto mutato, il settore della cultura non rappresenta un semplice e passivo destinatario di stanziamenti del settore pubblico, ma deve essere in grado di produrre nuove risorse potenziando quanto riceve dal campo pubblico e da quello privato.

La cultura è, comunque, un bene essenziale e un diritto, come l'istruzione e la salute, con caratteristiche, quindi, di meritorietà.

BIBLIOGRAFIA

- S. BAGDALI, *Il museo come azienda*, Etas Libri, Milano 1997.
F. BENAMOU, *L'économie de la culture*, Éditions La Découverte, Paris 2004.
F. BENAMOU, *Économie du patrimoine culturel*, Éditions La Découverte, Paris 2012.
B. BISES, *Il trattamento fiscale delle organizzazioni non profit*, in «Economia della cultura», IX, n. 1, 1999.

- M. BLAUG, *Where Are We Now in Cultural Economics?*, in «Journal of Economic Survey», 15, n. 2, 2001.
- M. BORDIGNON, *Beni pubblici e scelte private*, Il Mulino, Bologna 1994.
- DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE SOCIALE, *Conti pubblici territoriali*, Roma 2013.
- C.T. DUFFY, *The Rational for Public Funding of a National Museum*, in R. TOWSE and A. KHAKKEE (eds.), *Cultural Economics*, Springer Verlag, Heidelberg 1992.
- S. FREY, *State Support and Creativity in Arts: some New Considerations*, in «Journal of Cultural Economics», 23, nn. 1-2, 1999.
- W. GRAMPP, *Public Promotion of the Art: a Survey of Means*, in «Journal of Cultural Economics», 14, n. 2, 1990.
- H. HANSMANN, *Economic Theories of non Profit Organizations*, in W. POWELL (ed.), *The non Profit Sector: a Reseach Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- J. HEILBUB, C.M. GRAY, *The Economics of Art and Culture*, Cambridge University Press, Cambridge 1993.
- P. LEON, *Beni culturali: dilemma tra Stato e Mercato*, in «Economia della cultura», Anno I, n. 1, 1991.
- M. MAZZANTI, *Metodi e strumenti di analisi per la valutazione economica del patrimonio culturale*, F. Angeli, Milano 2003.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, MEF, *La spesa pubblica in Europa: anni 2000-2013*, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Studi e pubblicazioni, Roma 2014.
- MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO, MiBACT, *Minicifre della cultura*, Roma 2014.
- D. NETZER, *The Subsidized Muse*, Cambridge University Press, Cambridge 1978.
- A. PEACOCK, I. RIZZO (eds.), *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1994.
- A. PEACOCK, *Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts*, in «Manchester School of Economic and Social Studies», 37, n. 4, 1969.
- E. PIETRABISSA, *Politiche di finanziamento pubblico alla cultura*, Arcus Spa, 2014.
- F. REVELLI, *Donare seriamente. Sistemi tributari ed erogazioni liberali al settore non profit*, Fondazione G. Agnelli, Torino 2003.
- S. ROSE-ACKERMAN (ed.), *The Economics of non Profit Institutions. Studies in Structure and Policy*, Oxford University Press, Oxford 1986.
- J.M. SCHUSTER, *The Other Side of the Subsidized Muse: Indirect Aid Revised*, in «Journal of Cultural Economics», 23, nn. 1-2, 1999, pp. 51-70.

- T. SCITOVSKY, *Subsides for the Arts. The Economic Argument*, in W.S. HELDON and J.L. SHANAHN, *Economics of Cultural Decisions*, Abt Books, Cambridge, Massachusetts 1983.
- R. TOWSE, *Cultural Economics: the Arts, the Heritage and the Media Industries*, 2, Cheltenham UK, Lyme, USA 1997.
- G. TRUPIANO (a cura di), *Assetto istituzionale, disciplina fiscale e finanziamento della cultura*, F. Angeli, Milano 1999.
- G. TRUPIANO (a cura di), *L'offerta culturale. Valorizzazione, gestione e finanziamento*, Biblink, Roma 2001.
- G. TRUPIANO, *Financing and Taxing Non Profit Cultural Organizations*, in *Science and Technology for the Safeguard of Culture Heritage in the Mediterranean Basin* (2nd International Congress), Centre National de la Recherche Scientifique, France, Consiglio Nazionale delle Ricerche Italia, Elsevier, Paris 2001.
- G. TRUPIANO, *Relations between the Public and Private Sectors for Cultural Events*, in *Science and Technology for the Safeguard of Culture Heritage in the Mediterranean Basin* (3rd International Congress), Universidad de Alcala, Espana, Consiglio Nazionale delle Ricerche Italia, Alcala de Henares, Elsevier, Paris 2002.
- G. TRUPIANO (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Aspetti economici, giuridici e sociologici*, F. Angeli, Milano 2005.
- G. TRUPIANO, *Financing Culture in Italy*, in «Journal of Cultural Heritage», Elsevier, Paris 2005.
- B. WEISBROD, *To Profit or not to Profit: the Commercial Transformation of the non Profit Sector*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- L. ZAN (a cura di), *Conservazione e innovazione nei musei italiani*, Etas Libri, Milano 1999.

Mariella Volpe¹

*I flussi finanziari pubblici nel settore della cultura
e dei servizi ricreativi a livello regionale*

Abstract:

The intervention summarizes the results of the Regional Monographs (2013 edition), realized by Regional Public Account (RPA) System (*Italy according to the Regional Public Accounts. Public financial flows in the Culture and Recreational Services Sector*) and consisting of 19 volumes.

The research shows how culture is traditionally a strategic axis in the statements of politicians and administrators of all levels and, at the same time, on the first line of budget cuts in all phases of restricting public finance. If we use data for public spending in the cultural sector and its allocation as indicators of actual reported choices, the divergence between planning objectives and actual results is very substantial.

In Italy, in the face of the extraordinary artistic heritage and of the rich cultural heritage of the country, the percentage share of primary expenditure in cultural and recreational activities in GDP is currently the lowest of the 27 Member States of the European Union; the share of Italian household expenditure on culture and recreation, equal to 7.3 per cent in 2011, is below the European average. Italy is also the country which, in relative terms, has reduced spending in this sector to a greater extent, ranked much lower than other countries also subject to public finance imbalances. However, public spending reduction policies affected the cultural sector more substantially than other sectors: indeed, since the year 2000, few other sectors have experienced a reduction in relative share of the Public Sector total expenditure comparable to that of culture.

Keywords: public cultural policies, public regional spending, economics in culture

L'intervento sintetizza i risultati dell'Edizione 2013 delle Monografie regionali CPT di finanza pubblica (*L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nel settore Cultura e Servizi Ricreativi*), costituita da 19 volumi.

La ricerca evidenzia come la cultura sia tradizionalmente un asse strategico nelle dichiarazioni degli amministratori e dei politici, centrali e locali, e, al tempo stesso, il primo oggetto di taglio di risorse in tutte le fasi di restrizione della finanza pubblica. Se si assumono i dati relativi alla spesa pubblica nel settore e le sue articolazioni come indicatori delle scelte effettivamente rivelate, lo strabismo tra intenzioni programmatiche e risultati effettivi appare in tutta la sua rilevanza. In Italia, a fronte dello straordinario patrimonio artistico e della ricchissima eredità culturale disponibile, l'incidenza percentuale sul PIL della spesa per attività culturali e ricreative è la più bassa dei 27 paesi che compongono l'Unione Europea; anche la quota di spesa delle famiglie italiane destinata a ricreazione e cultura, pari al 7,3 per cento nel 2011, è

¹ Mariella Volpe è Coordinatore dell'Area 'Politiche Pubbliche e Conti Pubblici Territoriali' presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS-MISE) e Responsabile del Sistema Conti Pubblici Territoriali.

inferiore alla media europea. L'Italia risulta inoltre il Paese che, in termini relativi, ha ridotto in misura maggiore la spesa in questo comparto, scendendo su posizioni molto inferiori ad altri Paesi caratterizzati anch'essi da squilibri di finanza pubblica. Peraltro, le politiche di contrazione della spesa pubblica hanno pesato nella cultura più che in altri comparti: pochi altri settori vedono, infatti, nel corso degli anni duemila, una riduzione del proprio peso relativo sul totale della spesa del Settore Pubblico Allargato paragonabile a quello della cultura.

Parole chiave: politiche pubbliche per la cultura, spesa pubblica regionale, economia della cultura

1. Il contesto

Il mio intervento si fonda sui risultati di un ampio lavoro analitico svolto dal Sistema Conti Pubblici Territoriali sulla base delle informazioni statistiche prodotte in tale ambito; in particolare riprende e sintetizza i risultati dell'edizione 2013 delle monografie regionali CPT di finanza pubblica (*L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle Regioni italiane*), costituita da 19 volumi e dedicata ad un'analisi del settore Cultura e Servizi Ricreativi².

Il Sistema CPT è costituito da una Unità Tecnica Centrale e da 21 Nuclei Regionali, uno presso ciascuna Regione e Provincia autonoma. La rete è la grande risorsa di questo Sistema, rappresentando essa non solo una rete fisica, ma una rete di metodi condivisi, che assicura ricchezza e articolazione della conoscenza che produce e, soprattutto, garantisce che si operi attraverso un metodo cooperativo e definito congiuntamente. La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali fa parte da tempo del Sistema Statistico Nazionale, presentando i requisiti di affidabilità e ufficialità del dato che rilascia, e costituisce una *best practice* in Europa e in sede OCSE.

² I risultati del lavoro sono stati presentati in occasione del Convegno nazionale UVAL-DPS, *L'Italia secondo i conti pubblici territoriali. I flussi finanziari pubblici nel settore cultura e servizi ricreativi*, disponibile all'indirizzo <www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/politiche_e_attivita/CPT/convegni/Programma_29_maggio_2014.pdf> (ultimo accesso 22.06.2015). L'intervento al Convegno, cui questo parzialmente si sovrappone, è riportato negli Atti: M. VOLPE., *La cultura in Italia negli anni 2000: asse strategico o lusso per tempi felici? I numeri a supporto dell'analisi e delle proposte di intervento*, in *Materiali UVAL* n. 32, 2014, disponibile all'indirizzo <http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/publicazioni_dps/materiali_oval/Documenti/MUVAL_32_CPT_Cultura.pdf> (ultimo accesso 22.06.2015) (versione italiana e inglese). I testi completi delle Monografie regionali 2013 sono disponibili all'indirizzo <www.dps.gov.it/it/cpt/> (ultimo accesso 22.06.2015) e <www.dps.gov.it/it/cpt/Le_publicazioni/Le_Monografie_CPT/La_Monografia_2013/index.html> (ultimo accesso 22.06.2015).

Da alcuni anni il Sistema ha scelto di operare anche attraverso approfondimenti tematici, molto rilevanti per le politiche di sviluppo territoriale. Le monografie regionali del 2011 hanno riguardato alcuni servizi ambientali fondamentali per la qualità della vita dei cittadini, quali il Servizio Idrico Integrato e la Gestione dei Rifiuti Urbani; le monografie 2013, di cui guarderemo i risultati, sono relative ad un imponente lavoro sulle politiche di spesa pubblica nel settore della cultura.

Il processo di ricostruzione delle informazioni sul settore, relative al periodo 2000-2011, si fonda sulla rilevazione dei valori di spesa, di fonte CPT, dei diversi soggetti che operano sul territorio regionale, siano essi appartenenti alla Pubblica Amministrazione, P.A., (Amministrazioni centrali; Amministrazioni regionali; Amministrazioni locali) che all'Extra P.A. (Imprese pubbliche locali - per lo più Fondazioni culturali)³. I dati finanziari dei Conti Pubblici Territoriali sono integrati con informazioni settoriali, di fonte ISTAT e MiBACT, riferiti a dati fisici e di contesto, che consentono di ricostruire un quadro più ampio della domanda e dell'offerta culturale.

Consapevoli del fatto che il dibattito, anche metodologico, sui confini della cultura è molto ampio, la definizione adottata nel lavoro è quella che deriva dalla fonte dei dati finanziari adottati, quindi dai bilanci pubblici. È una definizione ampia, che include la tutela e la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale – musei, biblioteche, pinacoteche, archivi di Stato, accademie, antichità e belle arti – e si estende anche alle attività ricreative e sportive, che tuttavia ricoprono una quota piuttosto ridotta dell'aggregato. È una definizione coerente con la classificazione ISTAT e con la classificazione COFOG.

2. I risultati della ricerca

Negli anni che vanno dal 2000 al 2011 la spesa totale per cultura e servizi ricreativi in Italia si è ridotta pesantemente, passando dall'1,5% allo 0,9% del totale della spesa del settore pubblico allargato, generando il più grande disinvestimento settoriale che si sia avuto negli anni 2000. In tutte le Regioni italiane – con la sola eccezione di Val d'Aosta e Friuli Venezia Giulia – si assiste ad una riduzione del livello di spesa pro capite, più marcato nelle Regioni dell'Italia centrale, che partivano da livelli più alti ad inizio periodo. Il Mezzogiorno nel suo complesso evidenzia una persistente debolezza

³ Per maggiori informazioni sul Sistema CPT e sulle metodologie sottostanti: <www.dps.gov.it/it/cpt/> (ultimo accesso 22.06.2015).

nella capacità di spesa delle risorse disponibili in ambito culturale; al tempo stesso una percezione del bene culturale solo in termini di conservazione e quindi di costo ha impedito di valorizzare il patrimonio storico artistico per trasformarlo in potenziale volano dell'economia locale.

Tale riduzione risulta certamente influenzata anche da politiche di contrazione della spesa pubblica, che, tuttavia, nella cultura hanno pesato più che in tutti gli altri comparti: pochi altri settori vedono, infatti, una riduzione del proprio peso relativo sul totale della spesa del settore pubblico allargato paragonabile a quello della cultura.

La composizione della spesa per la cultura si caratterizza per l'incidenza relativamente elevata della componente in conto capitale, che rappresenta mediamente circa il 30% della spesa complessiva, rispetto ad un peso di tale voce negli altri settori mediamente pari al 10%.

A fronte di una dinamica sostanzialmente stabile della spesa corrente, la spesa in conto capitale risulta la componente più penalizzata nel corso degli anni duemila: era pari a 51,62 euro pro capite a livello nazionale nel 2000 e, dopo una lunga fase di flessione, raggiunge il punto di minimo nel 2011 con 30,52 euro pro capite. Si tratta di un disinvestimento complessivamente rilevante che colpisce tutte le Regioni italiane, con poche eccezioni (Val d'Aosta, Friuli, Lazio e Sardegna) e che enfatizza ulteriormente il divario tra le diverse aree del Paese. Peraltro, mentre il crollo è comune, diverso è il livello tra aree territoriali: mentre nel Nord si passa da 54 a 34 euro pro capite e nel Centro da 72 a 40 circa, nel Mezzogiorno si passa da 38 a 20.

Molteplici appaiono i fattori esplicativi del crollo della spesa in conto capitale, primo fra tutti la notevole dipendenza della spesa in conto capitale, gestita per più dell'80% (incluso anche le Imprese pubbliche locali) a livello locale, di vincoli posti dal Patto di Stabilità Interno e l'impossibilità da parte delle Regioni di contrarre ulteriore indebitamento; ma anche la graduale conclusione del periodo di ricostruzione dopo eventi calamitosi in alcune Regioni (Umbria, Marche), che aveva comportato una intensa opera di recupero del patrimonio di beni culturali danneggiati e, infine, la difficoltà nell'avvio del ciclo di programmazione 2007-2013 che ha visto ridursi la disponibilità di risorse comunitarie, da cui soprattutto le Regioni meridionali risultano fortemente dipendenti.

Al tempo stesso, il significativo aumento della spesa in conto capitale in alcune realtà regionali appare riconducibile allo svolgimento di alcuni eventi di rilevanza nazionale ed europea (Friuli Venezia Giulia, Lazio); alla istituzione di nuovi soggetti, in particolare le Fondazioni culturali (Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte); alla creazione di circoli virtuosi tra l'attrattività dell'offerta culturale e il turismo quale fattore di sviluppo economico (Sardegna).

Anche nel settore della cultura la funzione di sostegno allo sviluppo è stata sostenuta nel Mezzogiorno soprattutto dalla componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale – alimentata dalle risorse aggiuntive comunitarie (Fondi Comunitari - FS) e nazionali (Fondo di Sviluppo e Coesione - FSC) – che ha mediamente rappresentato, nel corso degli anni duemila, più del 40% delle risorse complessivamente erogate dal settore pubblico allargato. La spesa in conto capitale ordinaria presenta nel Mezzogiorno un livello pro capite di molto inferiore a quello delle altre aree, avvalorando l'ipotesi che le risorse aggiuntive abbiano generato, anche nell'ambito della cultura, modalità sostitutive della spesa ordinaria e settoriale, più che colmare i divari di sviluppo; al contrario, la politica aggiuntiva è stata utilizzata molto limitatamente per finanziare il settore culturale nel Nord ed ha parzialmente contribuito a mantenere una quota significativa di allocazione di risorse pubbliche nel Centro.

I Fondi strutturali hanno finanziato prevalentemente interventi di restauro, conservazione e valorizzazione dei beni culturali, dei siti archeologici ed interventi di riqualificazione urbana. L'evoluzione temporale della spesa aggiuntiva è stata fortemente influenzata dall'andamento dei cicli di programmazione, in particolare di quello comunitario. Infatti il termine per la spesa delle risorse comunitarie, fissato a due anni dalla chiusura del ciclo 2000-2006, spiega il picco degli anni 2007 e 2008; al tempo stesso l'andamento della spesa dal 2009 in poi riflette i ritardi nell'avvio della programmazione comunitaria 2007-2013.

L'articolazione della spesa pubblica nel settore della cultura per tipologia di soggetto erogatore porterebbe in realtà a definire 21 modelli di comportamento di *governance* istituzionali. Guardandoli per raggruppamenti territoriali relativamente omogenei al loro interno abbiamo:

1. un modello Nord (Regioni e Province autonome del Nord, quali Friuli Venezia Giulia, Trento, Bolzano e Valle d'Aosta) che si caratterizza, oltre che per un'elevata spesa pro capite, per un ruolo molto rilevante delle Amministrazioni locali e regionali;
2. un modello Centro che si caratterizza sempre per un'elevata spesa pro capite in cultura e per il ruolo molto rilevante della Amministrazione centrale. Forte è l'influenza del Lazio, che si differenzia dalle altre Regioni per la forte concentrazione sul suo territorio della spesa del MiBACT, ma anche della Toscana e dell'Umbria;
3. un modello Mezzogiorno che si caratterizza per valori molto bassi di spesa pro capite ma per una maggiore ed equa distribuzione tra soggetti.

Un ulteriore fattore di differenziazione territoriale è rappresentato dal diverso ruolo assunto dalle imprese pubbliche locali quali soggetti attuatori

o affidatari di servizi di competenza delle Amministrazioni locali e regionali. Il peso delle Imprese pubbliche locali è fortemente cresciuto fra il 2000 e il 2011, nell'ambito del calo complessivo della spesa pubblica e di una sempre maggiore articolazione dei modelli di *governance*. Nell'ambito delle Imprese pubbliche locali, la tipologia predominante sono le Fondazioni, la cui componente relativa di spesa è particolarmente elevata in alcune Regioni settentrionali (Valle d'Aosta, Liguria, Veneto, Emilia-Romagna) e centrali (Marche e Lazio), mentre risulta molto bassa nelle Regioni meridionali, ad eccezione della Campania.

Le dinamiche della spesa erogata mostrano il generale ritrarsi del livello centrale dal 2000 al 2007, seguito da una successiva ripresa in termini relativi rispetto agli altri soggetti istituzionali, dovuta tuttavia soprattutto alla contrazione dei livelli di spesa di questi ultimi.

L'articolazione per categorie economiche della spesa erogata nel settore evidenzia un mutamento nella sua composizione fra il 2000 e il 2011, con un forte aumento dell'incidenza dell'acquisto di beni e servizi – trainato principalmente dalla spesa nel Lazio – e una riduzione degli investimenti – facilmente soggetta a tagli discrezionali per esigenze di contenimento della spesa pubblica – più marcata nelle Regioni settentrionali (quali le Province autonome di Trento e Bolzano, il Veneto, il Piemonte e l'Emilia-Romagna) e centrali (quali la Toscana, l'Umbria e le Marche), che in precedenza avevano beneficiato dei maggiori livelli di spesa in conto capitale.

Le spese di personale mostrano invece una minore variabilità.

Le Regioni del Mezzogiorno si differenziano per livelli pro capite di spesa pubblica significativamente inferiori al resto del Paese e per la diversa dinamica degli investimenti. Fra il 2007 e il 2009, il netto aumento relativo della spesa per investimenti riflette i flussi di risorse aggiuntive erogate nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, mentre i livelli di spesa per l'acquisto di beni e servizi si attestano su valori molto bassi rispetto alle altre Regioni italiane, riflettendo la minore capacità di spesa corrente delle Amministrazioni pubbliche in questi territori.

Un fenomeno interessante è anche in questo caso il crescente ruolo delle Imprese pubbliche locali, che contribuiscono in modo significativo alla realizzazione di investimenti nel settore, soprattutto nelle Regioni settentrionali; inoltre, l'incidenza relativamente elevata e in crescita delle spese di personale erogate da tali imprese conferma come questi soggetti siano attivi in comparti di servizi *labour-intensive*.

L'enorme disinvestimento nazionale ha evidenti effetti nel confronto internazionale.

Tale confronto mostra come la spesa primaria per attività ricreative,

culturali e di culto in rapporto al PIL⁴ sia in Italia decisamente inferiore a quella media dei Paesi UE-27.

L'Italia, con lo 0,9% del PIL fino al 2009 e lo 0,8% nel 2010 si colloca tra i Paesi che spendono meno nel settore (alla stregua di Irlanda, Malta, Germania, Bulgaria), mentre lo 0,6% del 2011 la pone in coda alla graduatoria insieme alla Grecia. L'Italia è anche il Paese che evidenzia il più elevato disinvestimento tra il 2000 (0,9% del PIL) e il 2011 (0,6% del PIL), con un peso molto ridotto della spesa primaria dedicata al settore (1,7% nel 2010 e l'1,3% nel 2011).

I Paesi che si collocano nella parte più alta della graduatoria europea, con una quota di spesa per attività culturali e ricreative superiore all'1,5% del PIL, sono Estonia, Slovenia, Ungheria, Lussemburgo, Paesi Bassi, Danimarca, Lettonia. Tutti gli altri Paesi europei garantiscono un peso relativo del settore in rapporto al PIL tra l'1,5% e l'1%.

La crisi esplosa dopo il 2008 ha pesantemente inciso sui livelli di spesa pubblica di molti Paesi europei, ma l'Italia risulta il Paese che, in termini relativi, ha ridotto in misura maggiore la spesa nel comparto, scendendo su posizioni molto inferiori ad altri Paesi caratterizzati anch'essi da squilibri di finanza pubblica, quali la Spagna, la Francia, il Belgio e il Portogallo, con un valore al 2011 inferiore perfino a quello dell'Irlanda e della Grecia.

Purtroppo anche altri indicatori confermano nel confronto con tutti gli altri Paesi europei, la cattiva *performance* italiana, ancor più tenendo conto dello straordinario patrimonio artistico e della ricchissima eredità culturale di cui il Paese dispone.

Sia pur nel contesto di un calo generalizzato della partecipazione dei cittadini europei ad attività culturali, l'Italia è, insieme a Grecia, Portogallo, Ungheria e Cipro, uno dei Paesi con il più basso livello di partecipazione nel 2013⁵.

L'indice sintetico di partecipazione culturale mostra infatti che tutti i Paesi dell'Europa del Nord, guidati da Svezia, Danimarca e Paesi Bassi, presentano alti livelli di partecipazione nella valutazione delle differenti

⁴ L'indicatore relativo alla spesa primaria per attività ricreative, culturali e di culto (Eurostat) è ricostruito a partire dalla serie storica della spesa primaria, cioè al netto degli interessi passivi, in rapporto al PIL per la specifica Divisione COFOG "Servizi ricreativi e culturali" per tutti gli Stati membri della UE (EU-27). L'aggregato di riferimento è la Pubblica Amministrazione, non disponendo gli altri Paesi europei, alla stregua dell'Italia, di statistiche relative alla spesa regionalizzata del Settore Pubblico Allargato (SPA).

⁵ L'indicatore di partecipazione ad attività culturali (Commissione Europea) è il risultato di una *survey* tendente a misurare il grado di partecipazione dei cittadini europei ad attività culturali. Agli intervistati dei 27 Stati membri è stato chiesto se avessero partecipato ad una gamma di attività culturali negli ultimi 12 mesi e quante volte.

attività culturali oggetto dell'indagine: 43% in Svezia, 36% in Danimarca, 34% nei Paesi Bassi, a fronte dell'8% dell'Italia, del 5% della Grecia, del 6% del Portogallo.

La spesa delle famiglie per consumi culturali⁶ rappresenta uno degli indicatori chiave individuati dall'UE per la valutazione delle politiche per lo sviluppo delle condizioni di vita e del *welfare* nel lungo termine. Le famiglie italiane hanno destinato alla spesa per ricreazione e cultura mediamente il 7,3% della spesa complessiva per consumi finali (anno 2011), valore decisamente inferiore a quello medio dei Paesi UE-27 (8,9%).

3. *Riflessioni conclusive*

La ricerca evidenzia come la cultura sia tradizionalmente un asse strategico nelle dichiarazioni degli amministratori e dei politici, centrali e locali, e, al tempo stesso, il primo oggetto di taglio di risorse in tutte le fasi di restrizione della finanza pubblica. Nel settore culturale notevole è la discrasia che si evidenzia, laddove si mettono a confronto le dichiarazioni e gli intenti programmatici con le scelte effettive. Se si assumono, come noi abbiamo fatto, i dati relativi alla spesa pubblica nel settore e le sue articolazioni come indicatori delle scelte effettivamente rivelate, lo strabismo tra intenzioni programmatiche e risultati effettivi appare in tutta la sua rilevanza.

Quelle che vi elenco, quindi, più che conclusioni, sono riflessioni a partire dalle lezioni dall'esperienza e rappresentano le aspettative di tutti i soggetti e di tutti i territori che con noi hanno riflettuto sul tema, partendo dai vincoli da rimuovere e dai problemi principali da affrontare.

Le possibili correzioni rispetto alle politiche realizzate o in corso presuppongono la necessità di:

1. superare la visione del settore culturale come 'lusso per tempi felici', 'effimero' rispetto alle esigenze derivanti dalla scarsità delle risorse finanziarie. Le difficoltà create dal Patto di stabilità, la non sostenibilità degli investimenti finanziati da risorse aggiuntive, i tagli alla spesa corrente dovrebbero essere ripensati in direzione di una gestione del patrimonio culturale come chiave di volta per incrementare capacità attrattive e competitività, facendone il catalizzatore di un nuovo modello di sviluppo;
2. integrare risorse pubbliche e risorse private. Si tratta di una chiave

⁶ L'indicatore relativo alla spesa per consumi culturali (Eurostat) è dato dal rapporto tra il valore della spesa delle famiglie per l'acquisto di beni e servizi di carattere ricreativo e culturale e quello della spesa totale per consumi finali delle famiglie.

necessaria per garantire una offerta culturale alta, lavorando anche su una revisione della leva fiscale che renda interessante per il privato l'intervento. Il coinvolgimento di risorse finanziarie e imprenditoriali private, soprattutto nell'ottica regionale, dovrebbe essere finalizzato sia a sopperire alla scarsità di risorse pubbliche, sia a migliorare l'efficienza della gestione;

3. garantire maggiori certezze sui confini di ruoli e competenze di ciascun soggetto istituzionale, che consenta, soprattutto attraverso una più chiara politica nazionale, il superamento di quella che viene spesso percepita come assenza di *governance* unitaria;
4. rafforzare il ruolo dei territori e dei sistemi locali e razionalizzare i metodi di programmazione, nella certezza confermata dall'esperienza che le aree ben organizzate a livello locale funzionano e creano indotto;
5. acquisire la consapevolezza che lo sviluppo del settore necessita di un'offerta pubblica in grado di stimolare la domanda, soprattutto nei territori caratterizzati da un grado inferiore di sviluppo sociale ed economico; di tendere a superare quindi il *gap* fra l'elevato potenziale dell'offerta culturale e l'inadeguato livello di domanda, anche attraverso un miglioramento della competitività internazionale del settore turistico e dei servizi ad esso collegati;
6. garantire un solido miglioramento del contesto: dai trasporti alla sicurezza, dalla capacità di comunicazione alla eliminazione degli ostacoli burocratici, dalla semplificazione amministrativa alla digitalizzazione (in Italia solo il 3% dei musei italiani ha una applicazione per *tablet*, solo il 6% una video guida, solo il 15% un catalogo *on line*) e all'applicazione di nuove tecnologie, sia come strumento di *marketing* che per gli interventi di restauro e valorizzazione.

I provvedimenti e le politiche recenti sembrano indicare qualche segno di attenzione.

Il Governo centrale ha mostrato, attraverso il D.lgs. 91/2013 (convertito con L. 112/2013), significativamente denominato *Valore cultura*, l'intenzione di affrontare in modo articolato alcune delle necessità sopra sintetizzate, introducendo interventi volti a superare situazioni emergenziali, ma, soprattutto, approvando provvedimenti volti ad affermare la centralità della cultura come motore per il rilancio socio-economico dei territori e opportunità per contrastare la disoccupazione giovanile. Il decreto ha inoltre introdotto diverse misure per favorire il coinvolgimento nel settore di risorse e imprese private, agevolazioni fiscali per il cinema e per le imprese produttrici di opere audiovisive e musicali e spettacoli dal vivo, stanziamenti rivolti al risanamento delle Fondazioni liriche, semplificazioni

procedurali per gli spettacoli dal vivo.

Tuttavia, nonostante il generale consenso che le stesse Regioni hanno espresso verso quest'iniziativa del Governo centrale, alcune delle necessità del settore sopra richiamate rimangono irrisolte; in particolare la necessità di un solido miglioramento del contesto intersettoriale e la necessità di una più chiara e lungimirante politica nazionale, da definire e realizzare nell'ambito di un approccio unitario, con un forte coordinamento verticale e orizzontale fra Stato e Regioni.

A tale fine, un'importante opportunità per migliorare le capacità istituzionali di programmazione e attuazione proviene dalle politiche di coesione, le quali risultano fondamentali, anche in questo settore, non soltanto per le risorse aggiuntive che garantiscono, ma anche per il metodo che necessariamente richiedono, sia in termini di capacità progettuale che di *governance* multilivello e partenariato istituzionale. Già nel corso del 2011, al fine di accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013 e colmare i ritardi ancora rilevanti nell'attuazione, è stato avviato, d'intesa con la Commissione Europea, un poderoso processo di riprogrammazione delle risorse attraverso il Piano di Azione per la Coesione (PAC), che ha investito anche le risorse destinate ai beni culturali, attraverso interventi per la valorizzazione delle risorse culturali locali soprattutto nelle Regioni dell'obiettivo convergenza.

La programmazione 2014-2020 adotta gli stessi criteri di selezione stringenti che hanno guidato la costruzione del Piano d'Azione per la Coesione: rigore e rapidità nella programmazione e messa in opera, concentrazione, chiarezza degli obiettivi, cooperazione attiva fra i diversi attori coinvolti nel processo, modalità di realizzazione improntate alla tutela di valori di legalità e trasparenza. L'obiettivo è soprattutto quello di superare una visione frammentata degli interventi migliorando, attraverso la valorizzazione sistemica e integrata di risorse e competenze territoriali, le condizioni di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione culturale di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo territoriale.

SITOGRAFIA

AA.VV., *Guida ai Conti Pubblici territoriali. Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati del settore pubblico allargato e suoi aggiornamenti* <www.dps.gov.it/opencms/opencms/it/cpt/La_metodologia/Documenti_metodologici/index.html> (ultimo accesso 22.06.2015).

EUROPEAN COMMISSION, *Special Eurobarometer 399, Cultural Access and Participation*, November 2013 <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_399_en.pdf> (ultimo accesso 22.06.2015).

EUROSTAT, *National Accounts* <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database> (ultimo accesso 22.06.2015).

ISTAT, *Noi Italia*, <<http://noi-italia.istat.it/>> (ultimo accesso 22.06.2015).

LE MONOGRAFIE 2013

<www.dps.gov.it/opencms/opencms/it/cpt/Le_publicazioni/Le_Monografie_CPT/La_Monografia_2013/index.html> (ultimo accesso 22.06.2015).

LE MONOGRAFIE CPT

<www.dps.gov.it/opencms/opencms/it/cpt/Le_publicazioni/Le_Monografie_CPT/index.html> (ultimo accesso 22.06.2015).

SITO CONTI PUBBLICI TERRITORIALI, <www.dps.gov.it/opencms/opencms/it/cpt/> (ultimo accesso 22.06.2015).

Elina De Simone¹, Amedeo Di Maio²

Il dono della cultura

Abstract:

This paper aims to investigate the consistency of voluntary donations to culture in Italy, through a descriptive analysis of the main tax incentives for personal income tax in Italy in the period 2001-2012. We will, then, try to justify the small amount of charitable contributions from individual taxpayers, recalling a multidisciplinary literature on the meaning of gift and exchange process. The final reflections will highlight that the private support are closely linked to the role of the State, as the donation seems to satisfy an inadequate public supply of goods and services. In this sense, the preference that donors show for other areas of intervention such as health and poverty suggests to promote culture as a common and relational good in order to stimulate the reciprocity which is at the basis of the donation.

Keywords: tax incentives, cultural policies, tax credit, donations, reciprocity

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di indagare la consistenza delle elargizioni volontarie alla cultura in Italia, mediante un'analisi descrittiva dei principali incentivi tributari per i contribuenti IRPEF in Italia nel periodo 2001-2012. Successivamente, si tenterà di spiegare l'inconsistenza quantitativa delle donazioni da persone fisiche sulla base di una letteratura multidisciplinare sul significato di dono e processo di scambio. Le riflessioni finali metteranno in evidenza come il sostegno da parte dei privati sia strettamente legato al ruolo dello Stato in quel settore, dal momento che la donazione sembra aver il ruolo di supplire ad un'offerta di beni e servizi pubblici che appare inadeguata. In tal senso, la preferenza che i donatori mostrano nei confronti di altri settori di intervento quali salute e povertà rivela la necessità di promuovere la cultura come bene comune e relazionale al fine di stimolare l'elemento di reciprocità che è alla base della donazione.

Parole chiave: incentivi tributari, politiche culturali, credito d'imposta, donazioni, reciprocità

¹ Dipartimento di Studi aziendali ed economici, Università degli studi di Napoli Parthenope.

² Professore ordinario di Scienza delle finanze e docente di Economia delle istituzioni, Dipartimento di Scienze umane e sociali, Università degli studi di Napoli L'Orientale.

Introduzione

Intendendo qui per cultura solo le attività artistiche, nelle sue molteplici manifestazioni, e la conservazione del patrimonio culturale, analizziamo, per l'Italia, l'entità di alcune categorie di elargizioni volontarie, oltre le dichiarazioni riguardanti le destinazioni del cosiddetto 5‰, e cerchiamo di avanzare alcune ipotesi sulle possibili ragioni economiche, e non solo, della sostanziale loro inconsistenza quantitativa, quale risulta dalla nostra indagine.

Il paragrafo seguente definisce il quadro di riferimento della nostra riflessione, con alcuni richiami alle più rilevanti teorie, non esclusivamente economiche, sul significato di dono e reciprocità: lo scopo è quello di comprendere come gli studiosi di scienze sociali abbiano classificato tale atto di liberalità, evidenziandone alcune caratteristiche che saranno il punto di partenza della nostra riflessione finale.

Il terzo paragrafo è dedicato alla descrizione del fenomeno delle agevolazioni fiscali a favore della cultura in vigore per le persone fisiche: dopo una breve descrizione degli strumenti tributari considerati (detrazioni al 19% ex art. 15 TUIR) l'inconsistenza quantitativa di tali ammontari risulterà evidente anche quando facciamo riferimento a donazione che non comporta costi aggiuntivi ma solo dichiarazione di preferenza della destinazione di una piccola quota del proprio tributo (il cosiddetto 5‰).

Il quarto paragrafo è dedicato all'analisi statistica volta a individuare l'esistenza di eventuali correlazioni attese tra le entità delle liberalità e il reddito dichiarato dai donatori, le Regioni di appartenenza e la creatività presente nelle medesime Regioni.

Il quinto paragrafo, conclusivo, contiene le riflessioni sulle possibili ragioni economiche che razionalmente possano spiegare l'inconsistenza quantitativa del finanziamento della cultura attraverso le liberalità e quindi la necessità di riconsiderare il ruolo dell'intervento pubblico.

1. Dal dono alla donazione: alcune riflessioni sulla natura del rapporto di scambio

Il concetto di elargizione volontaria, a nostro avviso, va ricompreso all'interno di una categoria più generale di appartenenza, ossia il dono³. Il significato del dono è stato analizzato per primo e più diffusamente da

³ Per una descrizione economica generale del significato di *dono* si veda KOMTER (1996, 2007) e per il riferimento specifico al patrimonio culturale e alle attività artistiche, si veda KLAMER (2003).

altri studiosi di scienze sociali non economisti. Il riferimento più diffuso è all'antropologo Mauss che scrisse il suo noto saggio (2002), basato su ricerche etnografiche, formulando come principale tesi il principio di reciprocità quale motivazione imprescindibile del dono. Ciò perché, secondo Mauss, non il baratto ma il dono rappresenta la forma arcaica dello scambio. Anche Bataille (1997) ha considerato la reciprocità elemento essenziale poiché «il valore di scambio del dono risulta dal fatto che il donatario, per cancellare l'umiliazione e raccogliere la sfida, deve soddisfare all'obbligo da lui contratto dell'accettazione, di rispondere ulteriormente con un dono più importante, cioè di restituire ad usura» (p. 65). Osservava Benedict nel 1934 che nelle società primitive il dono diviene sfida e dal punto di vista economico conduce spesso a situazioni di spreco, a distruzione di ricchezza (BENEDICT, 1970). Anche Caillé, con il suo paradigma del dono⁴, confermava che il dono determina rapporti di obbligazione reciproca. A differenza che per i beni scambiati nel mercato, nel caso del dono l'obiettivo è creare una relazione umana, sociale, che logicamente assume un valore più elevato dei doni scambiati (CAILLÉ, 1998).

Quindi, non è più l'assenza di reciprocità, la gratuità disinteressata, che caratterizza il dono rispetto al bene o servizio scambiato nel mercato⁵. Klamer riporta gli elementi principali di differenziazione. Uno di essi consiste nel fatto che nel dono le condizioni di scambio risultano indeterminate e ambigue. Chi dona si attende in futuro un favore da chi ha ricevuto il dono, ma non sa se e quando avverrà. Sempre secondo Klamer, il dono è un trasferimento soprattutto da chi se lo può economicamente permettere a chi ne ha bisogno ma non possiede le condizioni per procurarselo da sé. Nella visione degli antropologi che abbiamo molto sinteticamente riportato, si crea comunque una condizione di debito. In termini finanziari, ciò non appare strettamente necessario. L'eventualità del trasferimento di risorse tra chi ha e chi non ha, spinge Klamer, con evidenti forzature, a considerare anche l'imposta un dono. Forse, in assetti volontaristici, nella ipotesi di assenza di *free rider* e di illusioni finanziarie e non considerando la produzione di beni pubblici e il principio della controprestazione, l'imposta potrebbe, astrattamente, anche essere considerata un dono, al netto di quanto ritorna al contribuente attraverso la spesa pubblica. Tuttavia,

⁴ Il 'terzo paradigma' di Caillé consiste nel considerare oltre il valore d'uso e il valore di scambio, anche il valore di legame. Quest'ultimo determinato attraverso il dono.

⁵ GREGORY (1980) distingue il dono dalla merce, sulla base della inalienabilità. Gli scambi nel mercato sarebbero caratterizzati da alienabilità degli oggetti e servizi della transazione, mentre il dono resta sempre e comunque un oggetto personificato, quindi perennemente associato alla persona del donatore.

Klamer sembra anche ignorare l'esistenza degli assetti coercitivi, quelli più diffusi nei moderni sistemi tributari e ancor di più in quelli passati, devotamente monopolistici. Viene tuttavia osservato che non vengono frequentemente considerati come doni quelli invece più diffusi come ad esempio il lavoro non retribuito svolto all'interno della famiglia, soprattutto dalle madri. Secondo noi, anche in questo caso Klamer può apparire forviante, poiché non considera condizione necessaria del dono la volontarietà e non è sufficiente la non remunerazione, dato che possono giocare un ruolo determinante impliciti 'obblighi sociali'. Appartiene quindi alla categoria del dono il lavoro volontario svolto presso istituzioni che hanno finalità umanitarie o sociali. Le stesse verso le quali si indirizzano donazioni finanziarie: associazioni caritatevoli, strutture di ricerca scientifica o di cultura. Tuttavia, ci risulta difficile considerare allo stesso modo le attività che si svolgono all'interno della famiglia o anche di una comunità alla quale si appartiene (ordine religioso, associazione sportiva o altro). Klamer giustamente non considera dono la sponsorizzazione, poiché pur se incerto l'esito in termini di ritorno (ritorno di immagine, risparmi nelle spese di pubblicità, ecc.) essa è stabilita attraverso contratti propri dello scambio nel mercato. Nella rassegna che stiamo discutendo, nel settore dei beni e delle attività culturali, il dono, elargizione monetaria o lavoro volontario, si motiva per l'assenza di autosufficienza finanziaria delle istituzioni che offrono cultura. I disavanzi possono essere coperti attraverso contributi statali che assumono la caratteristica del dono, ma, si osserva che (KLAMER, 2003), poiché il dono dà luogo sempre a reciprocità, allora si contrae un debito tra l'artista e il donatore pubblico che può condizionare la libera arte (sarà, e la storia non è priva di esempi di condizionamento di regimi politici, ma non possiamo celare che ne vorremmo tanti di Sisto IV o de' Medici a Firenze!).

Se l'elemento di reciprocità può facilmente riconoscersi in 'sistemi chiusi', esso può apparire del tutto indefinito in 'sistemi aperti'. Per 'sistema chiuso' intendiamo quello nel quale donatore e beneficiario si riconoscono senza ambiguità, mentre quello 'aperto' non consente necessariamente il riconoscimento (AVIS, *Save the children*, Medici senza frontiere, *Amnesty International*, FAI, ecc.). L'assenza di riconoscimento dovrebbe implicare la impossibilità, o comunque la non necessità della reciprocità nell'azione del donare. Komter (1996) si limita a riconoscere che il dono in un sistema aperto non può mai essere assimilato a uno scambio economico poiché rende ancora più incerti il cosa, il quanto e il quando della reciprocità attesa.

Alcuni ritengono che questa situazione di impossibilità della reciprocità crei una situazione di squilibrio perché «dà vita a gerarchie sociali ed economiche che si trasformano inevitabilmente in rapporti di forza e trasforma il ricevente

in debitore impotente» (AIME, in MAUSS, 2002, p. XVIII). In altre parole, il debitore potrebbe non conoscere il donatore e allora, si conclude che il primo è umiliato per via del dono simbolo della sua subalterna posizione sociale (SENNETT, 2005), il secondo è compensato dall'autogratificazione. A tal proposito osserva Fontaine che gli antropologi, a partire da Mauss, finiscono con il considerare la reciprocità non dissimile dall'altruismo come inteso nella teoria economica utilitarista. Per questo Derrida (1996) osserva che gli antropologi, a partire da Mauss, e gli economisti⁶ non si siano mai occupati del dono. A differenza che nelle società primitive, nel tempo moderno «perché vi sia dono bisogna che il dono non appaia, che non sia percepito come dono» (DERRIDA, 1996, p. 18). Tuttavia è impossibile immaginare che il donatore non abbia una sia pur recondita intenzione. Ma il dono è tale, sempre secondo Derrida, se non ha motivazione. La cultura della modernità rende quindi il dono un concetto assoluto, impossibile da realizzare. Questa amara conclusione, secondo Zamagni (2006) è dovuta alla sostanziale incapacità di concepire le relazioni umane al di fuori dello 'scambio equivalente'. Questo costante riferimento diviene socialmente così forte che, seguendo Polanyi e Hirschman, finisce con l'estendersi anche al di fuori del mercato. Per Polanyi, «il mercato avanza sulla desertificazione della società» (POLANYI *et al.*, 1978, p. 311) e quindi l'azione gratuita, il dono, trova spiegazione solo nella filantropia, intesa come appagante comportamento individuale. Una diversa posizione (ZAMAGNI, 2006) è quella che considera il dono una 'virtù civica', una azione gratuita non priva di reciprocità. Reciprocità generata non tanto dalla reazione del beneficiario quanto dall'effetto che quella azione gratuita ha generato rivolgendosi al 'bene comune', un bene non contrapposto ai beni di mercato ma con essi componente della 'economia civile'.

Molto probabilmente tutti gli elementi che abbiamo considerato hanno un loro fondamento logico, quel che è certo è che la loro natura è tale da non consentire che le congetture possano essere sottoposte a confutazioni. Come è noto, Kant riflette che l'uomo è un legno storto, quindi capace, seguendo Cipolla, di causare situazioni che conducano a peggiorare le condizioni degli altri peggiorando anche la propria. Allora perché non immaginare una azione nella quale si migliora la condizione altrui, senza chiedersi come muta di conseguenza la propria?

⁶ L'impianto economico è di tipo neoclassico, a iniziare dal pionieristico articolo di BECKER (1974) o da quello sull'altruismo di PHELPS (1975) e di AKERLOF (1984), fino all'*Handbook* di KOLM e YTHIER tutto dedicato a dono, altruismo e reciprocità (2006).

2. Analisi descrittiva

L'analisi descrittiva si basa su dati forniti dal MEF e riguardanti i contribuenti IRPEF che hanno volontariamente usufruito delle forme di incentivo tributario previste nell'ambito del settore artistico-culturale (nella maggior parte dei casi si tratta di detrazioni al 19%: per dettagli si veda la [tabella sottostante](#))⁷, nel periodo 2001-2012.

Tab. 1 – Tipologie di incentivo e riferimento normativo dei dati analizzati

<i>Tipo di incentivo</i>	<i>Riferimento normativo</i>
Codice 20 - Erogazioni liberali a favore della società di cultura <i>La Biennale di Venezia</i>	Art. 1, comma 1, L. 18.02.99, n. 28
Codice 21 - Spese sostenute dai contribuenti obbligati alla manutenzione, protezione o restauro di beni culturali vincolati	Art. 15, comma 1, lettera g, del TUIR - D.lgs. 29.10.1999, n. 490 - DPR 30.09.1963, n. 1409
Codice 23 - Erogazioni per enti operanti nello spettacolo	Art. 15, comma 1, lettera i, del TUIR
Codice 24 - Erogazioni per fondazioni del settore musicale	Art. 25, comma 2, del D.lgs. 29.06.1996, n. 367

Innanzitutto occorre rilevare che i donatori nei comparti indicati nella [Tab. 1](#) rappresentano per ciascun anno, mediamente solo lo 0,02% dei contribuenti totali IRPEF. È una popolazione annua che si aggira intorno ai 7.000 individui e dona complessivamente, in ciascun anno, mediamente 2,5 milioni di euro, quindi circa 350 euro a testa⁸. Per farsi una idea di quanto ciò possa risultare di poco conforto per le istituzioni beneficiarie, basta osservare che l'ammontare delle donazioni per il 2013 alla Fondazione Biennale di Venezia, rappresenta solo lo 0,10% dei suoi costi di esercizio⁹.

Le [due figure sottostanti](#) ci indicano come si ripartiscono donatori e donazioni tra le categorie di beneficiari previsti nel settore artistico-culturale¹⁰.

⁷ Non abbiamo potuto considerare i dati relativi alla nuova disciplina degli incentivi alle liberalità, sancita nella L. 106/2014 perché non sono ovviamente ancora disponibili.

⁸ La nuova normativa (L. 106/2014) per via dei nuovi sgravi fiscali, a parità di costo effettivo per il donatore aumenta la donazione del 130%.

⁹ Nostre elaborazioni basate su Corte dei Conti, *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione "La Biennale di Venezia"*, 26 novembre 2014.

¹⁰ Non abbiamo considerato gli incentivi connessi con i beni soggetti a regime vincolistico, che pur rappresentano una percentuale consistente del totale; tuttavia non riteniamo debbano essere considerati liberalità, dato che costituiscono detrazioni per costi sostenuti a beneficio del contribuente stesso. Il più delle volte spese di ristrutturazione edile.

Fig. 1 – Composizione percentuale dell'ammontare delle donazioni. Medie anni 2001-2012

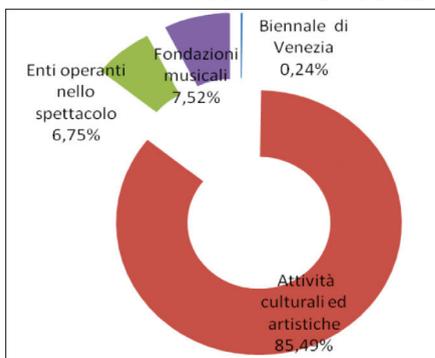
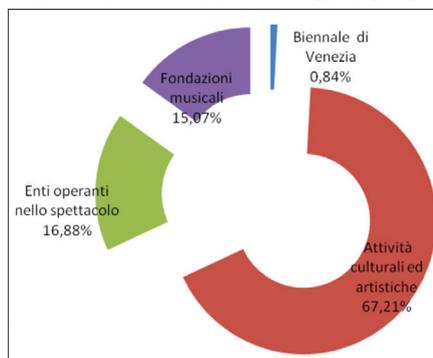


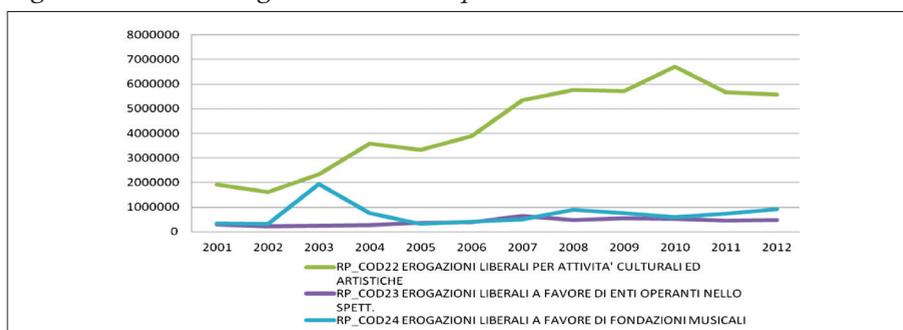
Fig. 2 – Composizione percentuale delle frequenze delle donazioni. Medie anni 2001-2012



Fonte: Nostra elaborazione su dati MEF

Le quote particolarmente basse relative alla Fondazione Biennale di Venezia dipendono dal fatto che sono relative a una ben specifica istituzione: nell'ultimo anno disponibile, ossia il 2012, il numero delle dichiarazioni si aggirava intorno alle 100 unità¹¹ pari ad un valore complessivo di poco più di 23.000 euro. Prendendo in considerazione le altre categorie, con riferimento alla Fig. 3, si evince che le attività artistiche e culturali appaiono 'privilegiate' rispetto agli spettacoli e agli enti musicali nell'intero periodo considerato e con un gap che aumenta costantemente a favore del comparto delle attività culturali e artistiche. Questo *gap* riflette sicuramente le preferenze allocative dei donatori, tuttavia v'è anche da tener presente che il comparto favorito è anche quello che contiene il maggior numero di attività.

Fig. 3 – Andamento degli ammontari complessivi delle donazioni. Anni 2001-2012



Fonte: Nostra elaborazione su dati MEF

¹¹ Le frequenze inferiori a 5 ed i relativi importi sono stati oscurati dal Ministero per motivi di riservatezza.

L'inconsistenza quantitativa del fenomeno che stiamo analizzando si riscontra anche quando facciamo riferimento alla destinazione del cosiddetto 5‰, istituito per la prima volta con la Legge finanziaria del 2006. Ovviamente non siamo più in presenza di una erogazione liberale il cui costo è attutito da incentivo fiscale. In questo caso il *policy maker* consente al contribuente di vincolare una destinazione minima dell'imposta versata a favore di associazioni preventivamente riconosciute dal *policy maker* stesso meritevoli del contributo per via delle attività che esse svolgono. I contribuenti che nel 2012 hanno voluto indicare una destinazione del 5‰ sono il 32,32% del totale, ma se ci riferiamo alle associazioni destinatarie che svolgono attività culturali e artistiche, la quota delle beneficiarie è pari allo 0,27% di quel 32,32% e ciò significa che hanno interessato solo lo 0,09% dei contribuenti totali. Com'era lecito attendersi, sempre in riferimento al 2012, si tratta di un numero più elevato che nel caso delle erogazioni liberali (35.921 contribuenti contro 6.988): tuttavia il contributo complessivo (1,383 milioni) è più basso di quello fornito dai donatori (2,5 milioni). Ciò potrebbe significare che dove la donazione comporta un effettivo costo, mediamente riflette una maggiore determinazione, espressa attraverso la disponibilità a pagare, rispetto alla mera possibilità che viene concessa, di indirizzare un margine prefissato del proprio gettito. V'è anche da rilevare che con riferimento alla generalità delle possibili destinazioni del 5‰, il contributo effettivo è pari solo al 4,22% del contributo complessivo potenziale.

La **Tab. 2** indica i valori assoluti e la ripartizione percentuale tra le diverse attività che abbiamo potuto selezionare nella banca dati relativa al 5‰¹².

¹² MEF - Dipartimento delle Finanze - Dati e statistiche fiscali: <www.finanze.gov.it/export/finanze/Per_conoscere_il_fisco/studi_statistiche/index.htm> (ultimo accesso 13.07.2015).

Tab. 2 – Istituzioni beneficiarie, contribuenti ed ammontari del 5‰. Anno 2012

<i>Attività</i>	<i>Beneficiari (ammontare)</i>	<i>Contribuenti (ammontare)</i>	<i>Contributo totale (ammontare)</i>
Totale 5‰	47.013	13.385.022	393.191.234,61
Totale attività culturali	600	35.921	1.382.133,18
di cui:			
Teatri	115	10.652	452.366,20
Biblioteche	26	3.264	96.233,74
Patrimonio culturale	12	475	22.242,24
Musei	99	2.759	147.256,77
Danza	42	659	26.389,36
Canto	15	1.041	28.965,27
Cinema	8	533	17.177,82
Turismo	4	156	3.478,21
Arte	59	1.916	77.970,01
Cultura	10	1.470	52.892,93
Musica	210	12.996	457.160,63
<i>Attività</i>	<i>Beneficiari (%)</i>	<i>Contribuenti (%)</i>	<i>Contributo totale (%)</i>
Totale attività culturali	1,28	0,27	0,35
di cui:			
Teatri	19,17	29,65	32,73
Biblioteche	4,33	9,09	6,96
Patrimonio culturale	2,00	1,32	1,61
Musei	16,50	7,68	10,65
Danza	7,00	1,83	1,91
Canto	2,50	2,90	2,10
Cinema	1,33	1,48	1,24
Turismo	0,67	0,43	0,25
Arte	9,83	5,33	5,64
Cultura	1,67	4,09	3,83
Musica	35,00	36,18	33,08

Fonte: Nostra elaborazione su dati MEF

Le istituzioni selezionate sulla base della tipologia di attività culturale svolta sono 600. La maggior parte, il 35%, svolge attività musicale, poi ci sono i teatri (il 19%) e i musei (16,5%). Le istituzioni che svolgono effettive attività culturali sono solo 10, e le abbiamo selezionate tra un numero enorme di esse che utilizzano il sostantivo cultura in un ampio e generico significato spesso improprio¹³. La ripartizione dei donatori riflette parzialmente la ripartizione delle istituzioni. Infatti, se è vero che le quote più elevate di beneficiari riguardano la musica, il teatro e i musei, è anche vero che la corrispondenza con le quote di donatori non è simile, come appare evidente nel caso dei musei.

La *Tab. 3* fornisce i dati relativi al numero di donatori per attività.

Tab. 3 – Statistiche descrittive sui contribuenti che usufruiscono del 5%. Anno 2012

<i>Attività</i>	<i>Media contribuenti x beneficiario</i>	<i>Valore max</i>	<i>Valore min</i>	<i>Mediana</i>
Totale 5‰	285	1.600.415	1	639
Totale attività culturali	60	1.699	1	26
di cui:				
Teatri	93	1.699	1	34
Biblioteche	126	637	2	38
Patrimonio culturale	40	116	2	28
Musei	28	161	1	18
Danza	16	104	1	11,5
Canto	69	322	5	31
Cinema	67	273	2	30
Turismo	39	73	16	33,5
Arte	32	191	1	20
Cultura	147	1.060	6	21,5
Musica	62	865	1	33

Fonte: Nostre elaborazioni su dati MEF

Quando consideriamo il complessivo delle attività beneficiarie del 5‰, osserviamo che il numero medio di contribuenti per istituzione è pari a 285 unità mentre il valore massimo supera il milione e mezzo di contribuenti

¹³ Prevalgono le associazioni di 'sport e cultura', 'cultura del corpo' e così via. Poche, solo 10 le associazioni come, per fare solo un esempio, la Fondazione Napoli99.

solo nel caso di un'associazione che si occupa di lotta ai tumori. Se guardiamo solo alle attività culturali il numero medio di contribuenti per istituzione beneficiaria precipita a 60 mentre il valore più alto è pari a circa 1.700 unità, con riferimento ad un teatro particolarmente famoso. I valori minimi sono spesso pari a un solo contribuente, tanto in generale quanto nel solo comparto della cultura. Si tratta di un dato che lascia perplessi perché significa che il 'donatore' è forse solo colui che è tra coloro hanno fatto richiesta che la loro associazione potesse essere inserita nell'elenco del Ministero. Ma ancor più perplessi lascia la situazione (che riguarda circa 3.000 istituzioni dell'elenco ministeriale) che contempla l'assenza di contribuenti che hanno pur dovuto indicare la loro istituzione affinché venisse inserita nell'elenco dei beneficiabili. Questa situazione ricorda quella dei candidati alle elezioni che non prendono neanche il voto dei familiari e il proprio!

La bassa ampiezza del numero di contribuenti per istituzione beneficiata, può farci osservare come questa sorta di dono avviene in un sistema chiuso, nel quale donatore e beneficiato si riconoscono e stabiliscono la reciprocità di cui abbiamo in precedenza discusso.

La **Tab. 4** indica i valori medi relativi all'ammontare di contributo percepito dalla singola istituzione.

Tab. 4 – Statistiche descrittive sugli ammontari del 5‰. Anno 2012

<i>Attività</i>	<i>Media contributo per beneficiario</i>	<i>Valore max</i>	<i>Valore min</i>	<i>Mediana</i>
Totale 5‰	8.363,46	55.771,052,42	0,09	18.198,1
Totale attività culturali	2.303,56	77.756,41	5,13	944,8
di cui:				
Teatri	3.933,62	77.756,41	15,36	1.110,1
Biblioteche	3.701,30	17.093,41	142,72	1.711,1
Patrimonio culturale	1.853,52	7.718,22	89,65	1.459,7
Musei	1.487,44	10.134,56	26,51	722,3
Danza	628,32	5.687,77	22,38	377,9
Canto	1.931,02	8.755,61	75,93	872,3
Cinema	2.147,23	9.803,01	25	908,9
Turismo	160,33	1.420,06	296,46	880,8
Arte	1.321,53	13.306,75	5,13	763,7
Cultura	5.289,29	24.960,82	391,74	1.431,4
Musica	2.176,96	18.532,15	8,67	1.189,8

Fonte: Nostre elaborazioni su dati MEF

Anche in questo caso è agevole osservare nella cultura valori più bassi che nelle altre attività. Il valore massimo riscontrato, pari a più di 55 milioni riguarda lo stesso ente che ha avuto il più alto numero di contribuenti disposti a indicarlo destinatario del 5‰ (lotta ai tumori). Nel caso della cultura, è il teatro di prosa l'istituzione che ottiene il più alto contributo. A ben vedere, si tratta di una istituzione che a differenza di altre si avvicina alla fruizione escludibile, il che può riflettere una indicazione di contribuzione poco o per nulla altruistica.

La [Tab. 5](#) fornisce i dati relativi al contributo medio per contribuente. Anche in questo caso il valore massimo più elevato non riguarda istituzioni culturali. Se osserviamo solo il comparto culturale, allora il contribuente più ricco ha indicato come istituzione destinataria del 5‰, un museo. Il contributo medio risulta più elevato nelle attività culturali, così come anche la mediana. Se ne può dedurre che le attività culturali, in media, sono indicate da contribuenti con un più elevato reddito dichiarato. Ciò è meglio specificato nella [Tab. 6](#).

Tab. 5 – Contributo medio per contribuente

<i>Attività</i>	<i>Media contributo x contribuente</i>	<i>Valore max</i>	<i>Valore min</i>	<i>Mediana</i>
Totale 5‰	31,65	7.114,46	0,09	29,21
Toatale attività culturali	45,13	1.447,79	5,13	33,78
di cui:				
Teatri	40,36	198,50	7,68	33,32
Biblioteche	37,55	87,89	16,72	30,64
Patrimonio culturale	53,70	227,01	19,06	37,74
Musei	65,36	1.447,79	13,26	41,86
Danza	38,54	95,54	12,86	30,97
Canto	27,55	38,86	15,19	44,43
Cinema	33,61	61,72	12,50	29,82
Turismo	22,70	26,99	18,53	22,64
Arte	42,16	195,36	5,13	34,71
Cultura	60,81	126,59	12,50	54,70
Musica	42,17	907,88	6,57	33,03

Nella [Tab. 6](#) abbiamo ricostruito i redditi medi dichiarati partendo dalla informazione sulle entità medie del 5‰.

Tab. 6 – Redditi medi dichiarati anno 2012

<i>Attività</i>	<i>Media</i>	<i>Imposta</i>	<i>Reddito</i>
Teatri	40,36	8.072,55	25.783,42
Biblioteche	37,55	7.510,65	23.988,70
Patrimonio culturale	53,70	10.740,54	34.304,85
Musei	65,36	13.072,98	41.754,57
Danza	38,54	7.708,23	24.619,77
Canto	27,55	5.510,02	22.166,74
Cinema	33,61	6.721,10	27.038,90
Turismo	22,70	4.539,79	18.263,54
Arte	42,16	8.431,39	26.929,53
Cultura	60,81	12.161,37	38.842,93
Musica	42,17	8.434,67	26.940,00
Totale 5‰	31,65	6.330,03	27.521,85
Totale Cultura	45,13	9.025,67	28.827,63

Fonte: Nostre elaborazioni su dati MEF

Il più alto reddito medio dichiarato riguarda coloro che hanno destinato il 5‰ ai musei mentre quello più basso riguarda i contribuenti che hanno voluto beneficiare le istituzioni che si occupano di turismo culturale. In generale, coloro che hanno indicato attività culturali, appaiono fiscalmente più ricchi, anche se di poco appartenendo al medesimo scaglione di reddito (III scaglione che comprende i redditi tra 28.001 e 55.000 euro).

In conclusione, sia le erogazioni liberali che godono di sgravio fiscale, sia la disponibilità a indicare la destinazione di parte del proprio tributo, appaiono piuttosto inconsistenti, nel senso che riguardano una quota molto bassa, sia in termini di contribuenti sia di ammontari, del relativo universo. D'altro canto l'Italia è un Paese dove l'evasione fiscale è particolarmente presente e la figura dell'evasore-donatore rappresenta un ossimoro che neanche il pennello e la fantasia di Magritte riuscirebbero a immaginare.

3. Analisi di correlazione

Utilizzando i dati sulle erogazioni liberali del MEF (codici 20-24, ad eccezione del 21), pur in presenza della complessiva non consistenza di cui

si è detto, risulta interessante cercare di individuare la eventuale esistenza di correlazioni tra alcune variabili. In una prima fase, tra le variabili di cui disponiamo abbiamo ritenuto di individuare possibili correlazioni tra gli scaglioni di reddito (*classi*), l'ammontare della donazione (*amm_don*), la numerosità dei donatori (*frequ*) e l'incidenza della donazione sul proprio reddito (*inc*).

L'ipotesi teorica è che il donatore che possiede maggior reddito sia anche quello che 'dona di più' e che il numero di donatori aumenti al crescere dello scaglione di reddito o almeno in considerazione della numerosità dei contribuenti per scaglione. Tuttavia il 'grado di generosità' è meglio considerato se ci riferiamo a quanto incide la donazione rispetto al reddito posseduto.

La Tab. 7 indica i risultati della correlazione.

Tab. 7 – Risultati dell'analisi di correlazione

	<i>classi</i>	<i>amm_don</i>	<i>frequ</i>	<i>inc</i>
<i>classi</i>	1	,823**	-0,018	-,352**
<i>amm_don</i>	,823**	1	-0,134	0,04
<i>frequ</i>	-0,018	-0,134	1	-,327**
<i>inc</i>	-,352**	0,04	-,327**	1
<i>N. di osservazioni</i>	84	84	84	84

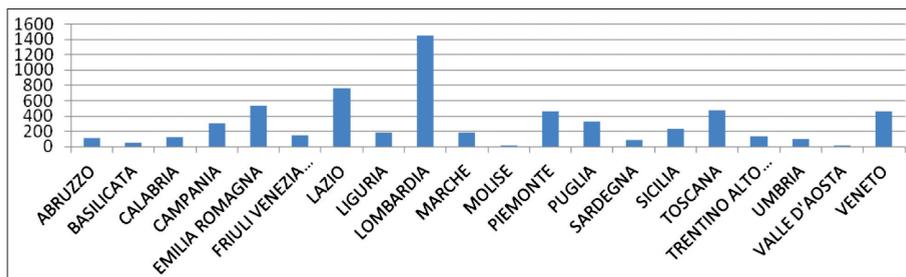
** significatività allo 0,01 (2 code).

Fonte: Nostre elaborazioni su dati MEF

L'ammontare della donazione, come ci attendevamo, risulta positivamente e significativamente correlato solo con lo scaglione di reddito cui il donatore appartiene; tuttavia, il peso della donazione (*inc*) appare negativamente e significativamente correlato con il reddito e la numerosità dei donatori. In altre parole la generosità si riduce all'aumentare del reddito e non risulta un fenomeno di massa.

Il numero di donatori si ripartisce per Regione secondo il grafico che segue:

Fig. 4 – Ripartizione dei donatori per regione. Media 2001-2012



Fonte: Nostra elaborazione su dati MEF

Appare immediato che questa ripartizione non riflette quella della popolazione residente e ci siamo chiesti se svolge un ruolo la creatività presente nelle Regioni.

In un recente lavoro (DI MAIO, 2013), sia pure con l'intento di criticare il concetto di creatività più frequentemente adoperato nella apposita letteratura (per tutti FLORIDA, 2003), sono stati costruiti alcuni indicatori che è possibile, nel loro insieme, ritenere che individuino la presenza artistica nelle Regioni. In sintesi si è considerata l'incidenza dei lavoratori autonomi che svolgono attività artistica¹⁴ rispetto al numero complessivo di contribuenti autonomi per Regione e questo indice è stato poi ponderato a quello risultante su base nazionale. Lo stesso indice è stato costruito con riferimento al reddito dichiarato dagli artisti. Sono stati inoltre considerati i dati relativi al numero di esposizioni temporanee di arte, quale risulta dalla banca dati Exibart¹⁵. Ciascuno dei tre indicatori rappresenta, per ciascuna Regione, rispettivamente una *proxy* del tasso di concentrazione della presenza degli artisti (*art*), del loro reddito (*R*) e della attività di esposizione artistica (*ESP*).

La correlazione non parametrica che ne è risultata è indicata nella Tab. 8.

Il numero di donatori contribuenti rispetto ai contribuenti complessivi, risulta positivamente e significativamente correlato con tutti e tre gli indicatori considerati. Sia pure con la dovuta prudenza e ricordando ancora la non elevata consistenza quantitativa del fenomeno, possiamo tuttavia riconoscere che la creatività del luogo incide sulla frequenza del dono, quasi a ricordarci quanto abbiamo concluso nel primo paragrafo: il dono come 'virtù civica', che si genera più agevolmente dove la creatività, elemento della *sympathy* smithiana, maggiormente vive.

Tab. 8 – Analisi di correlazione

	<i>incidenza_donatori_contribuenti</i>	<i>art</i>	<i>R</i>	<i>ESP</i>
<i>incidenza_donatori_contribuenti</i>	1	,684**	,797**	,643**
<i>art</i>	,684**	1	,917**	,875**
<i>R</i>	,797**	,917**	1	,845**
<i>ESP</i>	,643**	,875**	,845**	1
<i>N di osservazioni</i>	20	20	20	20

** significatività allo 0,01 (2-code).

Fonte: Nostra elaborazione su dati MEF

¹⁴ I dati sono stati forniti dal MEF e si riferiscono al codice Ateco R.90.03.09.

¹⁵ <www.exibart.com> (ultimo accesso 13.07.2015) è una testata italiana di informazione on line dedicata all'arte, all'architettura e al *design*.

Conclusioni

La riflessione condotta all'interno del presente lavoro constata, in primo luogo, la scarsa incidenza del fenomeno delle donazioni da parte dei privati in Italia. Attraverso un'analisi di correlazione è emerso che la decisione di donare non è legata al reddito dichiarato mentre sembrerebbe associata alla creatività del luogo, misurata sulla base della presenza degli artisti e delle loro attività. È molto probabile che quei pochi che donano abbiano un elevato grado di istruzione ma la mancanza di dati *survey* non consente un'indagine in tal senso. Un altro aspetto messo in evidenza concerne la particolare marginalità della donazione in cultura rispetto alla pur non eccessiva donazione complessiva rivolta ad altri settori, singolarità emersa facendo riferimento alla dichiarazione di destinazione di una parte dell'imposta versata. I due settori di gran lunga prevalenti e che concorrono con la cultura nelle donazioni sono la salute e la povertà. Cerchiamo quindi di individuare se tra questi settori e quello della cultura è possibile rintracciare almeno una differenza che motivi la marginalità di quest'ultimo settore.

Nel contesto del quale stiamo ragionando, il dono assume un carattere necessariamente sociale, nel senso che assolve a un bisogno sociale. Che sia tale appare evidente dal riconoscimento normativo che si manifesta nella volontà del *policy maker* di partecipare al dono accollandosene parte del costo in termini di mancato gettito. Ne consegue che il donatore sicuramente si attende la reciprocità di cui si è detto, in termini di realizzazione di effetti sociali desiderati. Nel caso che stiamo discutendo, come abbiamo or ora riferito, l'esercizio del dono coinvolge due attori fondamentali: il donatore e il *policy maker*. Entrambi possono elargire contribuzioni in modo indipendente: il primo potrebbe non avvalersi della detrazione fiscale, il secondo solo sussidiare direttamente il beneficiario. Tuttavia i due protagonisti hanno individuato un identico bisogno e si sono riconosciuti partecipi nel desiderio di soddisfarlo. Appare interessante provare a capire le ragioni del dono, sia del *policy maker*, sia del contribuente-donatore.

Le giustificazioni legate al finanziamento pubblico del settore culturale risiedono nella presenza dei fallimenti del mercato. Ciò significa che l'impresa culturale non riesce a realizzare una offerta che venga compensata esclusivamente attraverso i meccanismi di mercato. Nel caso specifico delle manifestazioni dal vivo, come è noto vi è anche il *cost disease* (BAUMOL E BOWEN, 1965) che conduce alla scomparsa dell'impresa culturale se lasciata libera di operare nel mercato, in conseguenza della costanza della produttività. Tutti questi elementi appartengono al lato dell'offerta, nel senso che impediscono la produzione di beni e servizi legati alla cultura e anche la conservazione

del patrimonio. Dal lato della domanda, come è altrettanto noto, il *policy maker* si richiama al concetto di bene meritorio (MUSGRAVE, 1987) e con ciò dichiara che la quantità domandata nel mercato appare inferiore a quella socialmente desiderata. Ciò può indurre a politiche che ci si aspetta possano incentivare la domanda, come ad esempio una tariffa agevolata o anche nulla per la visita ai musei. Dal lato della domanda, il *policy maker* individua anche specifiche categorie (gli studenti, gli anziani, ecc.) ma raramente costituiscono la ragione principale dell'intervento.

Se passiamo a ragionare sulle motivazioni del singolo donatore, allora possiamo tranquillamente affermare sia la prevalenza della ignoranza dell'esistenza dei fallimenti del mercato, sia, quando gli sono noti, la consapevolezza dell'impotenza ad agire per la loro correzione. Due riteniamo quindi possano essere le motivazioni principali: dal lato dell'offerta il cosiddetto valore di esistenza; dal lato della domanda consentire la possibilità di fruizione del bene o servizio offerto. Tuttavia, a differenza del *policy maker* che può incentivare direttamente la fruizione agendo sui prezzi, il donatore privato può solo agire dal lato dell'offerta, cercando appunto con la donazione di partecipare al finanziamento dei costi. La donazione per la salvaguardia del valore di esistenza è solitamente legato al valore di comunità e quindi i donatori sono soprattutto abitanti del luogo dove è collocato il bene che si vuole conservare e tutelare. In questo caso si partecipa alla salvaguardia di un bene pubblico e indirettamente si agevola la fruizione anche dell'estraneo alla comunità. Un recente esempio è dato dal restauro della Statua del Nilo, ubicata nel centro storico di Napoli e anche chiamata Il Corpo di Napoli, dono alla città da parte della colonia alessandrina tra il II e il III secolo d.C. Una parte della statua, la faccia della sfinge, si era trasformata in bene privato celata in una villa svizzera e per fortuna dopo molti anni recuperata e ritornata bene pubblico.

Il donatore privato può sicuramente incidere indirettamente sulla domanda, ma a differenza di altri settori la donazione non può che essere destinata all'offerta e il donatore addirittura legittimamente resta indifferente alle sorti del fruitore, alla domanda. Si pensi ora alla salute o alla povertà. La donazione, sia che avvenga rivolgendosi alla offerta, sia direttamente alla domanda ha come scopo ultimo ed esclusivo quest'ultima. In questi casi la donazione si accompagna al concetto di carità, inteso tanto in termini religiosi quanto laici, avendo i due termini in comune il riferimento a singoli individui incapaci di soddisfare con le proprie risorse i loro vitali bisogni. Ne discende che il donatore supplisce alle carenze finanziarie del beneficiario e così facendo contribuisce alla determinazione di una offerta sufficiente, come spiega Weisbrod a proposito delle *non profit*

(WEISBROD, 1975). Banalmente, si dona per il pasto ai poveri e così facendo si consente alla associazione destinataria della donazione di produrre il pasto e al povero, e solo al povero, di soddisfare la sua domanda di sussistenza. Altrettanto può ragionarsi per le donazioni nel settore della salute. Si dona per il malato, ovvero per colui che domanda uno stato di salute. Chi dona per la realizzazione di una importante mostra di arte contemporanea, dona per la mostra in sé e non si cura di chi potrà e vorrà fruirne e neanche delle tariffe di ingresso adottate. Chi dona per un restauro, dona per la conservazione del bene in sé e non per la sua fruizione. Ribadiamo, quindi, che, in termini economici, in alcune attività meritorie diverse dalle culturali si dona per la domanda, in quelle culturali domina la ragione dell'offerta.

Ripensando all'esempio della mensa per i poveri, la detrazione fiscale costituisce la riduzione del costo del gesto caritatevole. Con questa detrazione la legge riconosce la valenza sociale di quel gesto. Si pensi ora alla donazione a un ente lirico. Con essa si contribuisce al finanziamento del costo degli spettacoli, non certo alla riduzione del prezzo di ingresso, anche perché da alcuni lo spettacolo teatrale è considerato un bene di lusso, soprattutto se si riflette sul significato mondano della prima serata. Può accadere che i donatori siano consueti spettatori e la donazione costituisce una sorta di sovrapprezzo che si è disposti a pagare per ridurre il rischio della mancata o ridotta stagione musicale. Può anche accadere che la donazione preveda particolari attenzioni nei confronti, ad esempio, degli amici della lirica e in questo caso la detrazione fiscale consegna alla mano sinistra parte di ciò che la mano destra aveva comunque donato a se stessa.

Quindi, se anche ci riferissimo solo al lato della domanda, nel confronto tra i settori indicati, con riferimento a una vasta letteratura (PETTINI e VENTURA, 2014) potremmo affermare che la donazione per la salute e la povertà risponde a bisogni, mentre quella per la cultura a esigenze. La distinzione tra bisogno e esigenza consiste nel fatto che il primo riguarda le condizioni materiali di vita degli esseri umani, mentre l'esigenza rappresenta un bisogno di ordine superiore che insiste sulla vita interiore in relazione con gli altri esseri umani. Beni comuni e relazionali molto probabilmente soddisfano ciò che abbiamo definito esigenza, piuttosto che il bisogno.

Questa distinzione ci aiuta a osservare che in sistemi di *welfare state* dove il cittadino avverte una sostanziale sicurezza sociale volta a garantire i bisogni, la donazione può più agevolmente indirizzarsi verso l'esigenza cultura, al contrario accadere in luoghi dove vi è carenza di assistenza pubblica.

La ragione del contribuente-donatore, che abbiamo definito dell'offerta, se da un lato indebolisce l'intenzionalità della donazione, se confrontata con le ragioni della domanda, dall'altro trova piena giustificazione

nella impossibilità che la cultura possa esclusivamente affidarsi al mercato. Tuttavia, sempre più spesso si fa spazio il convincimento che le attività creative costituiscano il fattore determinante dello sviluppo economico del prossimo futuro. Le città perdono i segni disegnati durante il fordismo e la riconversione degli spazi urbani favorisce l'arte e l'intrattenimento. Ma se la cultura si trasferisce dal mondo dell'inestimabile a quello dell'intrattenimento, allora avrà il suo prezzo determinato nel normale scambio di mercato. Se, riflettendo su alcune osservazioni di Rivière, il successo di un museo si misura nel numero di visitatori che riceve, piuttosto che in quello cui insegna qualcosa, appare evidente la perdita di senso della donazione. Ancora, la trasformazione che ha subito l'arte, sia prodotta sia esposta, così come emerge dalle letture di alcuni libri scritti da esperti di arte (FUMAROLI, 2011; CLEAR, 2011), sembra tendere ad assumere i meccanismi presenti nella finanza speculativa o nella organizzazione delle grandi imprese operanti in ambito internazionale. Secondo Fumaroli, «*si è presi e inghiottiti nell'esposizione universale, a getto illimitato e continuo, delle ultime attrazioni visive dell'arte delle arti contemporanee, il marketing*».

Scrive Settis della *verità del simulacro* (SETTIS, 2014), cioè del desiderio nel mondo attuale di 'simulare' il vero attraverso la riproduzione fisica, «*ma dalla simulazione al simulacro non c'è che un passo*»; e, citando Baudrillard (1980), «*il simulacro non è mai ciò che nasconde la verità; la verità è il simulacro, e nasconde che non c'è alcuna verità. Solo il simulacro è vero*» (p. 81), quindi anche il dono alla cultura rischia di esser posato ai piedi di un simulacro.

BIBLIOGRAFIA

- G.A. AKERLOF, *Gift Exchange and Efficiency-Wage Theory: Four View*, in «The American Economic Review», 1984.
- G. BATAILLE, *Il dispendio*, Armando, Roma 1997.
- J. BAUDRILLARD, *Simulacri e impostura*, Cappelli, Bologna 1980.
- W.J. BAUMOL, W.G. BOWEN, *On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems*, in «The American Economic Review», 1965.
- G.S. BECKER, *A Theory of Social Interaction*, in «Journal of Political Economy», 1974.
- R. BENEDICT, *Modelli di cultura*, Feltrinelli, Milano 1970.
- A. CAILLÉ, *Il terzo paradigma. Antropologia filosofica del dono*, Bollati Boringhieri, Torino 1998.

- C.M. CIPOLLA, *Allegro ma non troppo*, Il Mulino, Bologna 1988.
- J. CLEAR, *L'inverno della cultura*, Skira, Milano 2011.
- J. DERRIDA, *Donare il tempo e la moneta falsa*, Bollati Boringhieri, Torino 1996.
- A. DI MAIO *et al.*, *La geografia della creatività in Italia: la distribuzione regionale degli artisti*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», n. 4, 2013.
- R. FLORIDA, *L'ascesa della nuova classe creativa*, Mondadori, Milano 2003.
- P. FONTAINE, *From Philanthropy to Altruism: Incorporating Unselfish Behavior into Economics, 1961-1975*, in «History of Political Economy», 2007.
- M. FUMAROLI, *Parigi-New York e ritorno*, Adelphi, Torino 2011.
- C.A. GREGORY, *Gifts to Men and Gift to God*, Man 1980.
- A.O. HIRSCHMAN, *Rival Interpretations of Market Society*, in «Journal of Economic Literature», n. 20, 1982.
- A. KLAMER, *Gift Economy*, in R. TOWSE (ed.), *A Handbook of Cultural Economics*, E. Elgar, Northampton 2003.
- A. KLAMER (ed.), *The Value of Culture: on the Relationship between Economics and Art*, Amsterdam University Press, Amsterdam 1996.
- S. KOLM, J. MERCIER YTHIER, *Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity*, North Holland, Amsterdam 2006.
- A. KOMTER, *Gifts and Social Relations: The Mechanism of Reciprocity*, in «International Sociology», n. 22, 2007.
- A. KOMTER (ed.), *The Gift. An Interdisciplinary Perspective*, Amsterdam University Press, Amsterdam 1996.
- M. MAUSS, *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Einaudi, Torino 2002.
- R.A. MUSGRAVE, *Merit Good*, in «The New Palgrave's Dictionary of Economics» (a cura di EATWELL *et al.*), The Macmillan Press, Londra 1987.
- A. PETTINI, A. VENTURA (a cura di), *Quale crisi. La teoria economica alla prova della crisi*, L'asino d'oro, Roma 2014.
- E. PHELPS, *Altruism, Morality, and Economic Theory*, Russel Sage Foundation, New York 1975.
- K. POLANYI *et al.*, *Traffici e mercati negli antichi imperi. Le economie nella storia e nella teoria*, Einaudi, Torino 1978.
- R. SENNETT, *Rispetto*, Il Mulino, Bologna 2005.
- S. SETTIS, *Se Venezia muore*, Einaudi, Torino 2014.
- B.A. WEISBROD, *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three Sector Economy*, in «Altruism, Morality and Economic Theory», New York 1975, pp. 171-196 (ed. E.S. PHELPS).
- S. ZAMAGNI, *Teoria economica e relazioni interpersonali*, Il Mulino, Bologna 2006.

Manuela Veronelli¹

*Le sponsorizzazioni culturali
come forma di partenariato pubblico/privato*

Abstract:

The article examines the cultural sponsorships theme, outlining, first than everything, the legal framework that characterizes this institution and its differences with the donations theme; secondly, the article, describes the different procedures of the Procurement Code for the award of these contracts to companies by public administrations. In this regard, the author analyzes two cases particularly known in Italy: the restoration of Colosseum sponsored by the multinational Tod's Spa and the archaeological excavations of Herculaneum by British School at Rome. The aim of discussion is highlight that, although use of sponsorship contract has some drawbacks (in terms of reference standards, absence of benefits and tax incentives), it's an appropriate instrument to create, models of partnership between businesses and public administrations more complex, aimed at increased protection and promotion of cultural heritage of our country.

Keywords: cultural sponsorships, legal framework, donations, procedures for the award, partnership

L'articolo esamina il tema delle sponsorizzazioni culturali, delineando, innanzi tutto, il quadro giuridico che caratterizza questo istituto, e le sue differenze con il tema delle erogazioni liberali; in secondo luogo, esso descrive le differenti procedure previste nel Codice Appalti per l'affidamento alle imprese di detti contratti da parte delle pubbliche amministrazioni. A tal fine, l'Autore analizza due casi particolarmente noti in Italia: la sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo da parte della multinazionale Tod's Spa e quelli per gli scavi archeologici di Ercolano da parte della *British School at Rome*. L'obiettivo della disamina è quello di evidenziare che, nonostante l'utilizzo del contratto di sponsorizzazione presenti alcuni inconvenienti (in termini di normative di riferimento e assenza di agevolazioni e incentivi fiscali), esso costituisce uno strumento idoneo a realizzare modelli di partenariato tra imprese e pubbliche amministrazioni più complesse, finalizzate ad una maggiore tutela e valorizzazione dei beni culturali del nostro Paese.

Parole chiave: sponsorizzazioni culturali, quadro giuridico, erogazioni liberali, procedure per l'affidamento, partenariato

¹ Avvocato specializzato in beni culturali e dello spettacolo.

Premessa

La possibilità di acquisire risorse private per il restauro e la gestione dei servizi, nonché la fornitura di beni nel settore culturale costituisce un tema di grande attualità, soprattutto alla luce dei più recenti interventi economico-finanziari che – come è noto – hanno imposto, nell’ultimo decennio, soprattutto a livello locale, una politica di razionalizzazione delle spese e una serie di tagli: in base agli ultimi dati disponibili, emerge, infatti, che gli investimenti dei Comuni nelle attività culturali, fra il 2011 e il 2012, hanno subito un taglio del 9,4%, mentre quelli delle Province del 2%. Anche in ambito statale, tuttavia, si registra una costante contrazione degli stanziamenti in bilancio, ridotti negli ultimi dieci anni del 27,4%.

In questo contesto, la domanda di risorse private da parte degli enti pubblici in difficoltà finanziarie è aumentata; ad essa, tuttavia, non ha corrisposto una maggiore propensione dei privati ad investire in cultura. A rilevarlo sono i dati pubblicati dalla ricerca *StageUp-Ipsos*, che indicano una notevole riduzione delle sponsorizzazioni nel settore cultura pari al 41%: si è passati, infatti, da un investimento di 269 milioni nel 2008 a 159 milioni nel 2013.

Il fattore che ha determinato tale notevole decrescita dei finanziamenti privati alla cultura può essere rinvenuto, in prevalenza, nella crisi economico-finanziaria che ha colpito, negli ultimi anni, numerose aziende e imprese a livello nazionale e internazionale, nonché nel forte calo dei consumi dei beni da parte dei cittadini. Altri elementi che condizionano la realizzazione di grandi o piccoli investimenti privati in materia di beni culturali sono riscontrabili nella elevata complessità delle normative nazionali e comunitarie applicabili al settore, nella burocratizzazione dei procedimenti amministrativi e nell’assenza di previsioni di agevolazioni fiscali a favore degli *sponsor*, così come previsto invece in molti altri Paesi.

A questo proposito, il recente intervento legislativo di cui all’art. 1 del d.l. n. 83 del 2014, che ha introdotto il cd. *Art bonus*, ovvero la previsione di un ampio sgravio fiscale a favore del solo puro ‘mecenatismo’, non ha costituito un incentivo alla ripresa del settore delle sponsorizzazioni di tipo commerciale, le quali, anzi, sono rimaste escluse, e dunque fortemente penalizzate, dall’applicazione di tale nuova normativa². Lo stesso vale a dirsi per quanto concerne il d.l. n. 5 del 2012, che, a seguito della vicenda dei lavori di restauro del Colosseo sponsorizzati dalla Tod’s Spa,

² Per l’applicazione concreta del nuovo istituto, Circolare 24E Agenzia delle Entrate del 31 luglio 2014. Sull’*Art bonus* si veda il commento di LUPU, 2014.

ha introdotto una più complessa procedura burocratica per la selezione degli *sponsor*³.

Nonostante la problematicità del contesto appena evidenziato, tuttavia, molte aziende e marchi di fama internazionale continuano a guardare alle sponsorizzazioni come un'occasione di sviluppo per le proprie aziende in termini di politiche di *marketing* e di investimento. A confermarlo alcune iniziative di collaborazione avviate, negli scorsi anni, dal Gruppo Zegna per l'arte contemporanea con il MAXXI di Roma o il finanziamento da parte della Fondazione Carla Fendi per il restauro della Fontana di Trevi o del Teatro Caio Melisso del Comune di Spoleto. Più recentemente, si segnala l'iniziativa della multinazionale elettronica Samsung di investire nei musei civici veneziani: dopo mesi di contatti, proposte e controfferte, l'azienda sudcoreana, che conta filiali in 58 Paesi del mondo, sembrerebbe aver deciso, nel 2014, di accollarsi il costo di alcuni eventi e mostre che si svolgeranno nei musei della città di Venezia.

È evidente che la capacità di reperire risorse aggiuntive rimane connessa soprattutto al grado di attrattività del bene monumentale in termini di afflusso turistico: se i siti culturali meno famosi nei piccoli centri, infatti, incontrano difficoltà a finanziare lavori di restauro piuttosto che mostre d'arte, quelli più noti, come il Colosseo (5.625.219 visitatori nel 2013), Pompei (2.460.000 visitatori nel 2013), la Galleria degli Uffizi con il Corridoio Vasariano (1.870.000 visitatori) o altri grandi musei internazionali, come il Palazzo delle Esposizioni di Roma (1.800 ingressi in media ogni giorno per la mostra del *Guggenheim*), riescono ad attrarre in misura sempre maggiore l'interesse degli investitori privati. Tuttavia, è bene ricordarlo, l'efficacia di tali iniziative dipende anche dalle capacità manageriali e di *marketing* dei singoli amministratori pubblici, nonché dalla sensibilità mostrata dal tessuto imprenditoriale locale ad investire in questo specifico settore, e non in altri.

Tra le esperienze più note, ma anche più discusse nel nostro Paese, si rammenta la vicenda della sponsorizzazione da parte della società Tod's Spa dei lavori del Colosseo, nonché l'accordo tra la Soprintendenza Archeologica di Pompei e la *British School at Rome* per gli scavi di Ercolano. In particolare, il contesto in cui si è svolta la sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo ha sollevato una serie di questioni connesse all'applicazione delle norme relative alla selezione dello *sponsor* e al rispetto della disciplina in materia di appalti pubblici⁴. Per quanto concerne il caso di

³ Per l'attuazione di questa nuova normativa *MiBACT*, 2012.

⁴ Per un approfondimento della vicenda, si consenta il rinvio a VERONELLI, 2012.

Ercolano, invece, le riflessioni si sono appuntate, in modo meno mediatico, sull'esatta configurazione giuridica dell'investimento operato dal privato tra erogazione liberale e sponsorizzazione e sulle possibili forme di partenariato pubblico/privato in questo settore.

È bene ribadire sin d'ora, tuttavia, che molte delle polemiche e delle perplessità emerse in merito, piuttosto che fondarsi sui ragioni strettamente giuridiche, appaiono connesse, in prevalenza, a convincimenti di tipo 'culturale' in merito al tipo di rapporto 'pubblico-privato' che deve caratterizzare questo settore. Il dibattito, infatti, si è sempre svolto tra contrari a tali operazioni, convinti che le sponsorizzazioni celino, in realtà, soltanto una mera 'svendita' del nostro patrimonio storico, e sostenitori della necessità di attivare 'circuiti virtuosi' di collaborazione tra imprese private e amministrazioni in difficoltà finanziarie, in grado di rilanciare la nostra economia anche a livello internazionale, tutelando e valorizzando al contempo i nostri beni culturali.

In questo senso, degna di nota appare la decisione del Consiglio di Stato n. 4044 del 2013, nell'ambito della quale il Collegio ha affermato – a proposito delle critiche sollevate dal Codacons sui 'presunti' danni derivanti alla collettività a causa del contratto di sponsorizzazione stipulato dalla Soprintendenza per il restauro del Colosseo – che «[...] *gli equilibri sinallagmatici accettati dall'amministrazione nei confronti dello sponsor, corrispondono a scelte sindacabili solo nei limiti [...] riconosciuti in tema di impugnazione di atti discrezionali [...]*»⁵, con ciò lasciando intendere che rimane prerogativa di ciascuna amministrazione effettuare le valutazioni di opportunità e tecniche del caso in vista della tutela e della valorizzazione di un bene o di un sito culturale. D'altro canto, è evidente che le aziende private devono poter contare su una progettualità di lungo periodo in termini di strategie di comunicazione e di *marketing*, e, anch'esse, dunque, effettuare tutte le scelte ritenute più opportune in termini di profitto imprenditoriale⁶.

1. Il quadro giuridico

Il contratto di sponsorizzazione costituisce un contratto 'atipico' a prestazioni corrispettive, disciplinato dall'art. 1321 del c.c., nell'ambito del quale lo *sponsor* offre le proprie prestazioni nei confronti dell'amministrazione, la quale si obbliga verso il primo a pubblicizzare il suo logo/

⁵ Si veda pt. 5 della sentenza del CdS, sez. Sesta, n. 4034 del 2013.

⁶ È quanto emerge in particolare in Associazione Civita, 25 luglio 2012.

marchio/immagine durante lo svolgimento di determinate attività⁷.

Si distingue, a questo proposito, tra sponsorizzazione tecnica e sponsorizzazione pura: la prima consiste in una forma di partenariato estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento a cura e a spese dello *sponsor* delle prestazioni richieste (oltre a lavori, le prestazioni rese dallo *sponsor* potranno consistere anche in servizi e forniture strumentali ai primi – ad esempio, servizi di installazione e montaggio di attrezzature e impianti, forniture degli arredi da collocare nei locali – o in servizi e forniture autonomi, ad esempio servizi necessari all'organizzazione di mostre all'interno di istituti della cultura pubblici); la seconda si caratterizza per l'erogazione di un finanziamento laddove lo svolgimento di altre attività – come ad esempio l'esecuzione di lavori o la prestazione di servizi – è a carico di soggetti diversi, in cambio del diritto di sfruttare spazi per scopi pubblicitari.

La possibilità per la P.A. di concludere tali contratti era già prevista dall'art. 43 della legge n. 449/1997, ai sensi del quale «[...] *al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile [...]*». Tale possibilità è stata successivamente prevista per gli enti locali dall'art. 119 del D.lgs. n. 267/2000, ai sensi del quale «*In applicazione dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri enti locali indicati nel presente testo unico, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi*».

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, dedica alla 'sponsorizzazione di beni culturali' l'articolo 120 D.lgs. 22 gennaio 2004, contenuto nel Titolo II (Fruizione e valorizzazione), Capo II (Principi della valorizzazione dei beni culturali) della Parte II⁸. L'articolo 120, co. 1, fornisce, in particolare, un'ampia nozione della sponsorizzazione di beni culturali, che include «[...] *ogni contributo, anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio,*

⁷ Per un quadro della normativa in materia di sponsorizzazioni culturali, si consenta il rinvio a VERONELLI, 2005.

⁸ Per un'analisi più approfondita delle disposizioni dell'art. 120 del Codice dei beni culturali e successive modificazioni, si rinvia a PIPERATA, 2004, pp. 467-471; CARPENTIERI, 2005, pp. 541-552; TARASCO, 2006, pp. 770-779.

l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante. Possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del Ministero, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà. [...]». L'articolo 120, co. 2, specifica poi che «[...] la promozione di cui al comma 1 avviene attraverso l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione [...]».

La finalità propria della sponsorizzazione è rappresentata, pertanto, dal perseguimento di finalità di tutela e valorizzazione dei beni culturali mediante l'apporto di soggetti privati, i quali trovano la propria remunerazione nell'associazione tra il proprio nome, prodotto o attività e l'iniziativa sponsorizzata.

Per quanto concerne le procedure per la selezione degli *sponsor*, il D.lgs. n. 163/2006 (anche dopo le modifiche introdotte con il decreto *Semplifica Italia* di Monti) esclude i contratti in esame dall'ambito di applicazione della disciplina ivi recata, stabilendo che «[...] Ai contratti di sponsorizzazione e ai contratti a questi assimilabili [...], quando i lavori, i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e a spese dello sponsor, si applicano i principi del Trattato per la scelta dello sponsor nonché le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto». Il successivo art. 26, co. 2, dispone altresì che l'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore beneficiario delle opere, dei lavori, dei servizi, delle forniture, debba impartire «[...] le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto [...]».

Si tratta dunque di contratti sottratti all'applicazione dell'ordinaria disciplina del Codice e sottoposti agli obblighi di pubblicità e trasparenza enunciati nel successivo art. 27, a tenore del quale il relativo affidamento deve avvenire «[...] nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto [...]».

2. Il caso del restauro del Colosseo

La vicenda relativa alla sponsorizzazione del Colosseo di Roma, risalente al 2010, con la disponibilità da parte della società Tod's Spa di investire

un capitale di 25 milioni per il suo restauro, rappresenta un caso di studio molto interessante.

Ripercorriamo brevemente i fatti.

Il 4 agosto 2010, il Commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti nelle aree archeologiche di Roma e Ostia Antica ha pubblicato l'avviso «*Ricerca di sponsor per il finanziamento e la realizzazione di lavori secondo il Piano degli interventi Colosseo, Roma*» che prevedeva l'affidamento all'aggiudicatario di una sponsorizzazione tecnica, tra gli altri, delle attività di completamento della progettazione e di direzione dei lavori di restauro del Colosseo. A fronte di tali obbligazioni, il bando concedeva il diritto di sfruttare l'immagine del Colosseo «*per la durata dei lavori prevista nel Piano degli Interventi*».

Alla procedura hanno preso parte due candidati (Ryanair.com e Tod's Spa) le cui offerte, pervenute in termini e ritenute adeguate sul piano finanziario, sono risultate non appropriate, in quanto non aderenti alle modalità di presentazione indicate nell'avviso pubblico.

A seguito dell'infruttuoso svolgimento della procedura, finalizzata all'affidamento della sponsorizzazione tecnica ai sensi dell'art. 26 del Codice degli Appalti, il Commissario delegato, ha deciso di ricorrere ad una procedura negoziata in base all'art. 57 del Codice per l'acquisizione del solo finanziamento degli interventi, ovvero di una sponsorizzazione pura. Il Commissario delegato ha quindi invitato a partecipare alla suindicata procedura negoziata, i due operatori che avevano già presentato offerta ai sensi dell'art. 26 e ha provveduto altresì ad acquisire l'ulteriore proposta proveniente dalla Fimit Sgr. All'esito della trattativa, in data 21 gennaio 2011, è stato stipulato un accordo tra Commissario delegato e Tod's Spa, che ha offerto 25 milioni per far fronte al restauro del Colosseo.

Dal punto di vista strettamente giuridico, il dibattito e le polemiche scaturite da questa vicenda si sono incentrate soprattutto sulla procedura di appalto espletata dal Commissario delegato per la selezione dello *sponsor* ai sensi del D.lgs. n. 163 del 2006 s.m.i.⁹; ad una prima fase di ricerca di *sponsor* tecnico, alla quale sono stati applicati gli artt. 26 e 27 del Codice degli appalti, il Commissario delegato ha fatto seguire una seconda fase, con mutato oggetto,

⁹ A questo proposito, è necessario rammentare, che, nel caso delle sponsorizzazioni, trattandosi di cd. 'contratti attivi', ovvero di contratti in base ai quali le amministrazioni traggono un vantaggio economico, senza impegnare alcuna risorsa pubblica, si è sempre discusso sulla effettiva necessità di applicare le procedure di evidenza pubblica e/o le regole della contabilità pubblica, previste come obbligatorie solo per i cd. 'contratti attivi'. Sulla ricostruzione in termini di contratti attivi delle sponsorizzazioni, si veda Deliberazione ANAC n. 9 del 9 febbraio 2012.

ovvero di ricerca di sponsorizzazione pura, a cui è stata applicata la normativa in materia di procedura negoziata di cui all'art. 57 del Codice.

Sulla questione, è intervenuta l'Autorità garante della concorrenza e del mercato che, con la delibera n. 14 dicembre 2011, ha rilevato, innanzitutto, la difformità tra l'avviso pubblico iniziale per la ricerca della sponsorizzazione tecnica e l'accordo poi effettivamente siglato con la Tod's Spa per la sponsorizzazione pura. L'Autorità ha evidenziato che, mentre l'avviso iniziale aveva limitato i diritti di sfruttamento dell'immagine del Colosseo alla durata dei lavori di ristrutturazione, nell'Accordo tale periodo era stato fissato, per Tod's, in due anni successivi all'ultimazione dei lavori e per l'Associazione in 15 anni decorrenti dalla costituzione della stessa associazione. In terzo luogo, i tempi per lo svolgimento della seconda fase della procedura, quella per la ricerca della sponsorizzazione pura, erano stati troppo ristretti (48 ore) al fine di consentire l'esperimento di una effettiva competizione tra i soggetti convocati.

3. Il contratto tra la Soprintendenza e la Tod's Spa

Il contratto di sponsorizzazione siglato tra l'imprenditore Diego della Valle e il Commissario delegato della Soprintendenza, attualmente in vigore, prevede il diritto per Tod's Spa, a fronte di un versamento di 25 milioni, di usufruire, in via esclusiva, del marchio Colosseo per la durata dei lavori e nei due anni successivi, con la possibilità di trasferire tale diritto ad una Associazione debitamente costituita dalla stessa impresa per ulteriori 15 anni (eventualmente prorogabili *ad nutum*). In particolare, l'accordo (art. 4.1.) stabilisce, tra gli altri:

1. la possibilità per l'Associazione, salvi diritti dello *sponsor*, di gestire in via esclusiva l'attività di comunicazione relativa agli interventi di restauro, attraverso campagne informative, convegni, eventi, visite guidate all'interno del Colosseo, sulla base di un Piano di comunicazione annuale o pluriennale redatto dall'Associazione;
2. l'eventualità di costituire una struttura temporanea o fissa per l'accoglienza nelle adiacenze del Colosseo per ospitare la stampa internazionale o disabili o persone anziane;
3. realizzare un sito internet illustrativo del settore.

Con specifico riferimento, invece, ai diritti dello *sponsor* (art. 4.2.), essi si sostanziano in:

1. utilizzare la dizione *sponsor* unico per i lavori di restauro del Colosseo in base al Piano degli interventi;

2. utilizzare il logo su tutta la carta intestata e sul materiale istituzionale, ivi compreso il sito internet;
3. inserire il proprio marchio nel retro del biglietto di ingresso del Colosseo;
4. inserire il proprio marchio e la pubblicizzazione del proprio contributo sulla recinzione del cantiere dei lavori;
5. pubblicizzare in abbinamento a marchi e prodotti dello *sponsor*, l'erogazione del proprio contributo per la realizzazione dei lavori di restauro del Colosseo.

Come appare evidente, dunque, anche in considerazione del coinvolgimento di un'associazione *non profit* nella vicenda (rilevante anche ai fini fiscali, ma non solo), l'elemento causale caratterizzante detto contratto, pur essendo riconducibile in prevalenza allo schema della sponsorizzazione, ha assunto i tratti di una più ampia collaborazione, laddove il privato è stato investito dello svolgimento anche di una serie di attività di rilevanza pubblica e sociale (come ad esempio, predisporre strutture per l'accoglienza ai visitatori o di altri prestazioni similari) a beneficio della collettività.

4. *Il Decreto Semplifica Italia*

Il caso della sponsorizzazione da parte della Tod's Spa, con particolare riferimento alla procedura adottata per la selezione dello *sponsor*, ha determinato alla luce delle osservazioni svolte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel 2011, l'inasprimento delle regole disciplinate nel Codice appalti in materia: in particolare, l'art. 20 del d.l. n. 5 del 2012, il cd. decreto *Semplifica Italia*, ha previsto l'inserimento nel D.lgs. n. 163/2006 s.m.i. di una disposizione dedicata all'istituto della sponsorizzazione – l'art. 199 *bis* (*Disciplina delle procedure per la selezione di sponsor*) – con specifico riferimento agli interventi sui beni culturali, oltre a modificare in parte lo stesso art. 26 del Codice appalti.

Il nuovo art. 199 *bis* del Codice degli Appalti prevede che:

1. le amministrazioni competenti devono indicare nel programma triennale con un apposito allegato i lavori, i servizi o le forniture che intendono finanziare tramite la ricerca di *sponsor*, predisponendo a tal fine studi di fattibilità e progetti preliminari;
2. la ricerca dello *sponsor* avviene tramite bando pubblicato sul profilo del committente per almeno 30 giorni. L'avviso deve essere altresì pubblicato su almeno due dei principali quotidiani e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. In caso di superamento delle

- soglie comunitarie, l'avviso dovrà essere pubblicato anche sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea;
3. l'avviso deve specificare se l'amministrazione intende acquisire una sponsorizzazione tecnica o una di puro finanziamento, anche mediante accollo da parte dello *sponsor* delle obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell'appalto dovuti dall'amministrazione a terzi;
 4. le offerte pervenute devono essere valutate dalla stessa amministrazione aggiudicatrice sino al valore di 1 milione. Al di sopra di tale soglia, la stazione appaltante sarà costretta a nominare una commissione giudicatrice;
 5. l'amministrazione può procedere alla stipula del contratto di sponsorizzazione con il soggetto che ha offerto il finanziamento maggiore, in caso di sponsorizzazione pura, o ha proposto l'offerta realizzativa giudicata migliore, in caso di sponsorizzazione tecnica;
 6. nel caso in cui non sia stata proposta alcuna proposta appropriata, la stazione appaltante può nei successivi 6 mesi ricercare di propria iniziativa uno *sponsor*, ferme restando la natura e le condizioni essenziali delle prestazioni richieste in precedenza nell'avviso pubblico.

È evidente che la principale *ratio* della novella legislativa può rinvenirsi, innanzitutto, nella necessità di uniformare le discipline relative alle grandi sponsorizzazioni, proprio al fine di regolamentare fattispecie simili a quella verificatasi per i lavori di restauro del Colosseo.

Il riferimento alla vicenda appena descritta risulta anche dalla specifica previsione in ordine all'eventualità che la prima gara vada 'deserta' o che le proposte siano ritenute – come nell'ipotesi Colosseo – non appropriate per la stazione appaltante. In questo caso, infatti, il nuovo art. 199 *bis* prevede che, pur potendo negoziare nei successivi mesi con un nuovo soggetto, la stazione appaltante dovrà tenere «[...] *ferma la natura e le condizioni essenziali delle prestazioni richieste in precedenza* [...]», a conferma del fatto che forse, nel caso sponsorizzazione del Colosseo, questa condizione non era stata rispettata appieno, così come sottolineato dalla stessa Autorità garante della concorrenza.

Appare altresì evidente la 'procedimentalizzazione' introdotta dal legislatore per svolgere la selezione degli *sponsor*, che sino ad ora non aveva mai ricevuto alcuna specifica regolamentazione. Anzi, le difficoltà incontrate dalle P.A. in ordine all'attuazione dell'art. 26 del Codice degli appalti hanno sempre riguardato soprattutto la concreta applicazione dei principi del Trattato alle procedure in parola, spesso difficili da 'concretizzare' negli atti di gara.

Rimane comunque necessario sottolineare che detta disciplina risulta applicabile, così come descritta, soltanto alle cd. grandi sponsorizzazioni,

come quella appunto del Colosseo, e con riferimento soltanto a quelle tecniche. Nei casi in cui l'importo da erogare da parte del privato ammonti ad una cifra inferiore ai 40.000 euro, infatti, in base all'art. 125 del Codice degli appalti, sarà possibile continuare a procedere con affidamento diretto. Non a caso, lo stesso art. 20 del d.l. n. 5 del 2012 ha introdotto, all'art. 26 del Codice, il riferimento alla soglia dei 40.000 euro per l'applicazione dell'art. 199 *bis*.

5. Il caso del sito archeologico di Ercolano

Il caso della sponsorizzazione del sito archeologico di Ercolano da parte della *British School at Rome* per un importo pari a 1.500.000 euro, risalente al 2004 (contratto, tuttavia, rinnovabile), si è caratterizzato per l'assenza di polemiche e di eco mediatica, nonostante la Soprintendenza Archeologica di Pompei non abbia espletato alcuna procedura di evidenza pubblica per la selezione dello *sponsor*.

A rigore, invece, in base alla normativa del Codice degli appalti allora in vigore, detto contratto avrebbe dovuto, al pari che per il finanziamento dei lavori di restauro del Colosseo, essere sottoposto quanto meno alla disciplina di cui all'art. 26 e 27 del Dlg. n. 163 del 2006 s.m.i. (non essendo ancora introdotto l'art. 199 *bis* del Codice degli appalti).

Ci si domanda, a questo punto, se la mancanza dell'espletamento di una procedura di appalto per la selezione dello *sponsor* sia stata giustificata, a suo tempo, della differente configurazione giuridica del rapporto che, al di là del *nomen iuris* di sponsorizzazione, avrebbe celato, secondo alcuni, una forma di 'puro mecenatismo'¹⁰.

Alla luce di una approfondita disamina del rapporto sinallagmatico tra la Soprintendenza e la *British School at Rome*, tuttavia, detta affermazione non può essere condivisa: è indiscutibile, infatti, che il contratto siglato tra le parti giammai potrebbe configurarsi come una erogazione liberale: la *British School at Rome*, infatti, si è obbligata a provvedere per l'importo suindicato di 1.500.000 euro, all'esecuzione di taluni lavori di conservazione, restauro e valorizzazione del sito archeologico (art. 3.2) individuando altresì (art. 3.3) le ditte appaltatrici e/o consulenti per le opere loro affidate nel pieno rispetto della normativa vigente; a fronte di dette prestazioni, che configurano, più nello specifico, una cd. sponsorizzazione

¹⁰ Ciò sembra quanto meno trasparire nello scritto di SELO, 2014. Si rimanda a questo scritto anche per gli approfondimenti in ordine alla genesi del contratto di sponsorizzazione relativo agli scavi archeologici di Ercolano.

tecnica, per così dire indiretta (è la *British School at Rome* che seleziona le ditte di lavori per lo svolgimento del restauro), lo *sponsor* si è visto riconoscere una serie di diritti (con possibilità di cessione ad una fondazione dei medesimi ex art. 8) quali (art. 5.1 e 7):

1. la pubblicizzazione da parte della Soprintendenza del suo contributo per la realizzazione dei lavori;
2. l'apposizione del logo su tutte le pubblicazioni da parte della stessa Soprintendenza inerenti i medesimi lavori;
3. l'apposizione di una targa;
4. l'accesso gratuito, anche al di fuori degli orari di apertura di ospiti della *British School at Rome* per scopi accademici o promozionali;
5. la possibilità di riprodurre immagini dei lavori svolti in virtù del contratto stipulato;
6. la possibilità di svolgere ogni opportuna attività pubblicitaria e promozionale che ritenga necessaria relativamente alla propria sponsorizzazione.

La *British School at Rome*, infine, in base a detto contratto, ha ottenuto una sorta di 'diritto di prelazione' rispetto ad eventuali nuove proposte di sponsorizzazioni da parte di altri soggetti terzi interessati, da esercitarsi entro trenta giorni dalla comunicazione da parte della Soprintendenza (art. 9).

È evidente, dunque, che, a fronte di vantaggi economicamente quantificabili in termini di politiche di comunicazione e di *marketing* (che vanno ben oltre l'apposizione di una targa come riconoscimento per una donazione) – contenuti, peraltro, in clausole contrattuali molto più indeterminate rispetto a quelle riscontrabili nel contratto siglato per la sponsorizzazione dei lavori del Colosseo – la prestazione erogata dalla *British School at Rome* per gli scavi di Ercolano non potrebbe configurarsi al pari di una mera liberalità.

Più probabile, quindi, che l'assenza di procedura di gara per la selezione dello *sponsor* sia stata dettata dall'esigenza, pur legittima, di configurare, da parte della Soprintendenza, il rapporto, non tanto come un appalto, ma piuttosto come una forma più ampia di partenariato/pubblico.

Conclusioni

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti testimoniano le numerose problematiche che l'applicazione del contratto di sponsorizzazione nel settore dei beni culturali solleva (e le sue differenze con le erogazioni liberali) ed evidenziano, al contempo, come sia difficile orientarsi

in ordine all'applicazione delle procedure di evidenza pubblica ai sensi del Codice degli appalti.

Il legislatore, negli ultimi anni, non ha mostrato particolare interesse per il tema: oltre al già citato decreto *Art bonus*, che ha sostanzialmente escluso le sponsorizzazioni dal credito di imposta stabilito a favore delle erogazioni liberali, il cd. decreto *Semplifica Italia* – come si è visto – non ha prodotto gli effetti, appunto, di ‘semplificazione’ che erano stati prospettati. Anzi, sotto molti aspetti, l’accentuata procedimentalizzazione della selezione introdotta con l’art. 199 *bis* del Codice appalti ha ulteriormente ‘bloccato’ l’evolversi di nuove forme di partenariato pubblico/privato che iniziavano a manifestarsi negli ultimi anni (come testimoniano il caso del Colosseo e di Ercolano e i molti altri citati), che, invece, avrebbero dovuto essere incentivate dalle stesse istituzioni: a conferma, si segnala come, proprio nel 2012, un avviso di richiesta di manifestazione di interesse per la sponsorizzazione dei lavori di restauro del Mausoleo di Augusto, indetto a livello internazionale e pubblicato sul *Financial Times* dalla Sovrintendenza Capitolina, per un valore di 4.300.099,00 euro (come da progetto preliminare) sia andato deserto. Altro caso riguarda il bando per la valorizzazione dell’area del Teatro Marcello di Roma emanato nel 2013 (importo complessivo dell’investimento stimato dalla Giunta capitolina in 18.200.000 euro di cui il valore complessivo dei ricavi della concessione per il privato in euro 16.200.000 IVA esclusa), che avrebbe potuto attivare una serie di sponsorizzazioni per i restauri di molte parti della nota zona archeologica, invece è stato revocato dalla stessa amministrazione capitolina¹¹.

La disciplina introdotta con il d.l. n. 5 del 2012, tuttavia, evidenzia alcune novità. Tra queste si segnala il forte incentivo impresso dal legislatore alla programmazione delle sponsorizzazioni da parte delle P.A.: l’art. 199 *bis* del Codice degli appalti, infatti, nel prevedere la necessità di inserire nella programmazione triennale di cui all’art. 128 dello stesso Codice l’indicazione dei lavori di restauro su beni pubblici o dei servizi da finanziare tramite privati (ed eventualmente su istanza dei medesimi), ha sottolineato, per la prima volta, l’urgenza, per le amministrazioni, di assumere un approccio strategico e di lungo periodo, orientato ad una maggiore collaborazione pubblico/privata in chiave progettuale. È evidente, tuttavia, che questa impostazione andrebbe avvalorata, sotto il profilo economico-statistico, dall’elaborazione di indici di *assessment* degli impatti prodotti dall’investimento privato in termini di beneficio alla collettività,

¹¹ Sulla vicenda sia consentito il rinvio a VERONELLI, 2013.

oltre che di visibilità dello *sponsor*¹².

Dal punto di vista giuridico, l'analisi svolta, oltre a mostrare le criticità nell'utilizzo del contratto di sponsorizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche, ne ha evidenziato le sue grandi potenzialità: trattandosi, infatti di contratto atipico, senza che ne venga stravolta del tutto la causa, appare chiaro come esso possa essere utilizzato per sviluppare forme innovative di collaborazione tra pubblico e privato, in grado di coniugare l'esigenza di profitto del mondo delle imprese con l'urgenza dei restauri e della valorizzazione dei nostri siti da parte delle amministrazioni. D'altronde, con particolare riferimento alla sponsorizzazione tecnica, lo stesso legislatore, nell'introdurre il nuovo art. 199 *bis*, ne ha già sancito la sua valenza di «[...] *forma di partenariato* [...]», con ciò aprendo nuovi orizzonti di sviluppo nel senso qui prospettato.

Esistono, peraltro, una serie di ulteriori istituti nel nostro ordinamento giuridico, troppo spesso trascurati, che potrebbero costituire un'ulteriore opportunità: ad esempio, l'art. 112, co. 9 del Codice dei beni culturali disciplina gli accordi di valorizzazione tra Stato, Regioni, Enti Locali e privati. Si tratta di uno strumento, così come affermato dallo stesso Ministero dei Beni e delle Attività Culturali del Turismo, MiBACT, nelle sue linee guida del 2012, distinto formalmente dal contratto di sponsorizzazione – e in quanto tale esente dall'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica di cui all'art. 199 *bis* – ma che può assumere caratteristiche analoghe ad esso, ad esempio, attraverso l'imposizione di prestazioni di *facere* da parte delle amministrazioni in favore di privati in un'ottica di una più ampia collaborazione¹³.

Non da ultimo si rammenta, l'istituto del *project financing* di cui all'art. 153 del Codice Appalti, nell'ambito del quale le pubbliche amministrazioni si avvantaggiano, sempre tramite procedure di evidenza pubblica, di fonti di finanziamento – al pari che nelle sponsorizzazioni – aggiuntive e/o alternative, in cambio della concessione della gestione dei siti. Pur se ontologicamente differenti, i due istituti ben potrebbero coniugarsi tra di loro e configurare una più ampia forma di collaborazione tra pubblico e privato, innestando elementi dell'uno, il *project financing*, con l'altro, la sponsorizzazione, e viceversa¹⁴.

È evidente, tuttavia, che al di là dei diversi istituti giuridici prospettati, ciò che rileva, preliminarmente, è la necessità che si realizzi un cambio di prospettiva nella collaborazione tra pubblico/privato: occorre, in altre

¹² È quanto emerge in particolare in Associazione Civita, 25 luglio 2012.

¹³ Si veda pt. 1.3.2. *MiBACT 2012*.

¹⁴ Si veda pt. 1.3.5. *MiBACT 2012*. Sull'utilizzo del *project financing* nel settore dei beni culturali, sia consentito il rinvio anche a VERONELLI, 2008.

parole, sia da parte delle imprese che delle amministrazioni, valorizzare maggiormente quell'approccio che riconosce un valore aggiunto nelle diverse, nonché integrabili, competenze e *known-how* tra il pubblico e il privato, in un'ottica di co-progettazione e di partenariato di lunga durata, a beneficio, oltre che del profitto delle aziende, anche della collettività.

BIBLIOGRAFIA

- ASSOCIAZIONE CIVITA, *Linee guida per la valorizzazione della cultura in Italia attraverso la collaborazione pubblico/privato*, 25 luglio 2012.
- P. CARPENTIERI, *Art. 120*, in R. TAMIOZZO (a cura di), «Il codice dei beni culturali e del paesaggio», Giuffrè, Milano 2005.
- F. DI MAURO, *Le norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali: i tratti essenziali*, in «Aedon», n. 2, 2012.
- R. LUPI, *L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di "credito d'imposta"*, in «Aedon», n. 3, 2014.
- MiBACT, *Norme tecniche e linee guida applicative MiBACT del 2012 delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni culturali anche in funzione di coordinamento con fattispecie analoghe o collegate di partecipazione di privati al finanziamento o alla realizzazione degli interventi conservativi sui beni culturali*, commentato da F. DI MAURO, 2012.
- G. PIPERATA, *Commento all'art. 120*, in M. CAMMELLI (a cura di), «Il codice dei beni culturali e del paesaggio», Il Mulino, Bologna 2004.
- M. SELO, *L'utilizzo dell'istituto giuridico della sponsorizzazione in materia di beni culturali. Scavi archeologici di Ercolano e Anfiteatro Flavio di Roma, due casi a confronto*, in «Aedon», n. 3, 2014.
- A.L. TARASCO, *art. 120*, in G. LEONE e A.L. TARASCO (a cura di), «Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio», Cedam, Padova 2006.
- M. VERONELLI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 8, 2005.
- M. VERONELLI, *Il project financing nei beni culturali*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 7, 2008.
- M. VERONELLI, *Sponsorizzazioni culturali: il caso del Colosseo e le novità legislative*, in «Diritto e pratica amministrativa», 2012.
- M. VERONELLI, *Nuova procedura per la gestione dell'area archeologica del Teatro Marcello*, in «Diritto e pratica amministrativa», ottobre 2013.

Maria Grazia Bellisario¹

Le risorse per il settore del contemporaneo, verso le politiche di rete

Abstract:

In recent years, the field of contemporary arts has suffered due to a fickle public policy, that did not support a coordinated growth of the cultural offer, both in terms of organization and public funding.

The potential impact of communication of contemporary artistic expression highlights to the public the need of a specific promotion, while marking the required distances with the dynamics of the art market and the risks of a discretionary favoring of authors.

For the Italian Ministry for cultural heritage and activities and for tourism - MiBACT, the *Contemporary Architecture and Art Office*, has followed and supported many activities that have allowed to this filed to lay the groundwork for policies that today see a specific Directorate General dedicated to the contemporary, as a result of a reorganization of MiBACT, started at the end of 2014.

Contemporary art plan is the main financial instrument for the acquisition of works of art to public property, despite the gradual decrease of these resources.

The research '*Contemporary Art Venues*', curated by MiBACT in 2012, was an important tool to assess the consistency and the offer of museums and sites dedicated to the field and, in fact, constitutes the framework of reference of the newly-formed *Contemporary Arts Network* promoted with the contribution of Regions and the main institutions, including AMACI (Association of Contemporary Art Museums).

The network aims to establish common ground for cultural policies in the sector and a platform to share and exchange programs and research.

The framework outlined shows that even for the field of contemporary integrated development processes should be strengthened to ensure the balanced relationship between social needs, economic activities and conservation of physical, cultural and natural attractions of the area and make quality a real opportunity for economic development.

The revival of attention to contemporary culture and sustainable tourism must be supported by a continuous process of collaboration between central and local institutions and effective participation of the social community.

Keywords: sharing, programming, participation, promotion, network

Negli ultimi anni il settore del contemporaneo ha sofferto di una politica pubblica incoostante che non ha favorito una crescita coordinata dell'offerta culturale sia in termini organizzativi, sia di dotazione di finanziamenti pubblici.

Le potenzialità nell'impatto comunicativo delle espressioni artistiche contemporanee hanno reso evidente al settore pubblico l'esigenza di fare del contemporaneo un ambito di promozione specifica, pur marcando le necessarie distanze con le dinamiche del mercato dell'arte

¹ Dirigente architetto del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo - Direzione generale arte e architettura contemporanee e periferie urbane.

e con i rischi di favorire discrezionalmente gli autori. Per il MiBACT, il *Servizio architettura e arte contemporanea*, ha seguito e promosso numerose attività che hanno consentito al settore di gettare le basi per le politiche che oggi vedono una specifica Direzione Generale dedicata al settore a fronte della fase riorganizzativa avviata a fine 2014.

Il *Piano per l'arte contemporanea* resta il principale strumento finanziario per l'acquisizione di opere d'arte al patrimonio pubblico nonostante la progressiva diminuzione nel tempo di tali risorse. La ricerca *'I Luoghi del Contemporaneo'* curata dal MiBACT nel 2012 è risultato uno strumento importante per valutare la consistenza e l'offerta di strutture museali e luoghi dedicati al settore e, di fatto, costituisce l'ossatura di riferimento della costituenda *Rete del Contemporaneo*, promossa con il contributo delle Regioni e delle principali istituzioni di settore, tra cui l'AMACI (Associazione dei Musei d'Arte Contemporanea). La Rete vuole costituire terreno comune per le politiche culturali di settore e una piattaforma di condivisione e di scambio di programmi e ricerche.

Dal quadro delineato emerge che anche per il settore del contemporaneo occorre rafforzare processi di sviluppo integrato per assicurare quella relazione equilibrata tra bisogni sociali, attività economiche e conservazione delle componenti fisiche, culturali e naturali del territorio e fare della qualità una concreta opportunità per lo sviluppo economico.

Il rilancio dell'attenzione alla cultura contemporanea e al turismo sostenibile deve essere sostenuto da un costante processo di collaborazione tra le istituzioni territoriali e centrali e da un'efficace partecipazione della comunità sociale.

Parole chiave: condivisione, programmazione, partecipazione, promozione, rete

Il settore del contemporaneo ha sofferto negli ultimi anni di una politica pubblica incostante che non ha favorito una crescita coordinata dell'offerta culturale; da più parti ci s'interroga su come le amministrazioni pubbliche e per primo, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, MiBACT, abbiano affrontato quest'aspetto, sia in termini organizzativi, sia di dotazione di finanziamenti pubblici.

La ricerca di un approccio innovativo ai temi culturali e la potenzialità nell'impatto comunicativo delle espressioni artistiche contemporanee hanno reso evidente al settore pubblico l'esigenza di fare del contemporaneo un ambito di promozione specifica. Un compito con il quale il settore pubblico si confronta da sempre, marcando le necessarie distanze con le dinamiche del mercato dell'arte e con i rischi sempre incombenti di favorire discrezionalmente autori di opere dell'arte e dell'ingegno creativo.

Al fine di incrementare l'offerta culturale contemporanea a livello territoriale e soddisfare un pubblico sempre più attento a cogliere il nuovo anche dall'offerta d'istituzioni private, le amministrazioni locali si esprimono da diversi anni in programmi di attività espositive mirate.

L'amministrazione centrale ha invece maturato con maggiore difficoltà e lentezza le risposte necessarie, intrecciando stimoli innovativi e di riforma, che però hanno pagato lo scotto della *spending review*.

Il Piano per l'arte contemporanea è stato ed è ancora il principale strumento finanziario per l'acquisizione di opere d'arte al patrimonio pubblico nonostante la progressiva diminuzione nel tempo di tali risorse. Istituito nel 2001 tale strumento nasce con le principali finalità di potenziare l'acquisizione di opere contemporanee statali e costituire quel Centro per la documentazione contemporanea che fu alla base dell'operazione di costituzione del Museo MAXXI.

Nella sua progressiva evoluzione, pur a fronte delle forti riduzioni degli stanziamenti, il Piano resta oggi di fatto l'unico strumento espressamente dedicato a destinare fondi per l'incremento delle collezioni statali italiane e il principale mezzo finanziario per interventi di acquisizione e gestione di opere contemporanee del patrimonio statale.

Il Servizio architettura e arte contemporanea, subentrato nel 2009 nelle attività espresse dalle precedenti strutture nelle funzioni di pianificazione di tali risorse, ne ha curata in questi ultimi anni la programmazione triennale, cadenzata da priorità annuali, con il sostegno a specifici progetti – committenze, mostre, concorsi – che prevedano direttamente o indirettamente l'acquisizione di opere d'arte.

La dotazione di risorse finanziarie del Piano, fino al 2009 dedicato in prevalenza alla realizzazione del Museo MAXXI, ha avuto negli anni successivi una progressione discendente e negli anni più recenti è stato fortemente ridimensionato rispetto alla dotazione originaria.

Dalla programmazione del Piano dell'arte contemporanea per il 2010, l'azione condotta dal Servizio architettura e arte contemporanea della oramai ex Direzione Generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea, PaBAAC, è stata indirizzata a riequilibrare l'uso delle pur ridotte risorse, verso una più capillare diffusione della conoscenza dei linguaggi del contemporaneo sul territorio nazionale, nella consapevolezza del ruolo strategico che può svolgere l'arte contemporanea nell'ambito delle politiche culturali del nostro Paese, anche a scala territoriale. Un percorso attivato fissando temi e criteri di ricerca, che in più casi ha determinato l'esigenza di selezionare proposte diverse ma complementari al disegno complessivo.

È così che i finanziamenti del Piano – ancora per il 50% rivolti per disposizione di legge al finanziamento del MAXXI – per il restante 50% sono stati dedicati all'ampliamento del patrimonio pubblico di altre collezioni statali e per concorrere ad attività propedeutiche e di carattere generale promosse dal MiBACT, su proposta delle Soprintendenze e degli Istituti del

Ministero, in collaborazione con altri soggetti che operano nel settore.

Parallelamente, l'attività promossa dal Servizio architettura e arte contemporanea si è incentrata sulla ricognizione aggiornata, la conoscenza e la schedatura dei siti e dei luoghi d'arte contemporanei italiani. Dalla collaborazione di più soggetti istituzionali – raccolti in un Comitato Scientifico che ha visto la partecipazione di rappresentanti dell'ISTAT e dell'Associazione dei musei d'arte contemporanea, AMACI, che raccoglie 25 tra i principali musei d'arte contemporanea italiani – nasce così nel 2012 la raccolta de *I Luoghi del Contemporaneo*². Tale ricerca è risultata uno strumento importante per valutare la consistenza e l'offerta di strutture museali e luoghi dedicati al settore e di fatto costituisce l'ossatura di riferimento della costituenda Rete del Contemporaneo. Si tratta di una ricognizione aggiornata dei centri che operano nel settore del contemporaneo sull'intero territorio nazionale, distinti per Regione, selezionati e schedati secondo criteri e metodi unitari. Si tratta di musei pubblici e privati, istituzioni, fondazioni: strutture espositive permanenti e aperte al pubblico o che si avvalgono anche di finanziamenti pubblici, che garantiscano continuità e qualità delle attività espositive. A distanza di circa 10 anni dalla precedente ricognizione svolta dall'ex Direzione DARC, si è verificato un incremento significativo che, a parità di caratteristiche tipologiche, ha visto almeno raddoppiare i luoghi museali censiti (dai 100 siti pubblicati nel 2003, si è passati ai 204 siti del 2012).

Ma, in un raggio d'osservazione più ampio, sono stimati in ben oltre 800 i luoghi in Italia dedicati all'arte contemporanea che aprono al pubblico i loro spazi offrendo iniziative le più diverse. È una fitta rete già esistente di produzione di attività che anima l'offerta culturale italiana, in modo a volte anche disordinato e incostante, troppo spesso non adeguatamente valutata e sostenuta.

Oggi si sta dunque recuperando anche da parte del MiBACT una maggiore attenzione alle politiche di settore, a partire dalle attività messe in campo con una paziente azione di ricucitura avviata dal Servizio che negli ultimi anni ha operato nell'ambito della Direzione Generale PaBAAC.

Anche sulla scorta del capillare lavoro svolto, a partire dal gennaio 2015, in attuazione della riforma del MiBACT è stata attivata una specifica Direzione generale per l'arte, l'architettura contemporanea e le periferie urbane, chiamata ad affrontare, si auspica, con maggiore dotazione finanziaria e di risorse umane, le attività finora assicurate e messe in campo dalla precedente struttura operativa.

² Il testo a cura di Maria Grazia Bellisario e Angela Tecce è pubblicato da Gangemi Editore, Roma, luglio 2012.

La nuova Direzione è chiamata a porre in atto concretamente, a fronte di una strutturazione più consistente sotto il profilo organizzativo e finanziario, quella politica di rete del contemporaneo che ha caratterizzato le attività impostate e avviate dal 2012 dal Servizio Architettura e Arte Contemporanea attraverso una fitta rete di rapporti di concertazione istituzionale. L'obiettivo primario di questo progetto è quello di connettere l'offerta di attività e servizi dei diversi soggetti pubblici – amministrazione dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, nonché enti e fondazioni preposti a queste attività – così come della ricca offerta di soggetti privati che da anni animano lo scenario delle politiche contemporanee, per farne una rete coordinata e integrata a vantaggio della qualità complessiva della politica culturale italiana capace di interagire e integrarsi con la scena internazionale.

Il contemporaneo ha infatti, forse più di altri ambiti della politica culturale, necessità di un costante confronto, dell'aggiornamento reciproco, di attenzione all'innovazione, di qualità delle politiche di formazione, di sensibilizzazione, di comunicazione.

E questo necessita di una stretta e perdurante interazione e cooperazione, che sappia anche sostenere le sfide che pongono costantemente in discussione la primarietà delle politiche per la cultura.

Anche in tema di architettura contemporanea appare necessario intensificare l'azione di conoscenza, ricerca e documentazione, allo scopo di promuovere la consapevolezza del valore del patrimonio architettonico d'eccellenza e diffondere le realtà e le azioni positive già in atto.

È importante costruire un bagaglio d'iniziative comuni e opportunità di riferimento per far conoscere le qualità dei progetti positivi realizzati alle realtà territoriali meno avanzate, per migliorare le scelte e le condizioni di attrattività dei territori anche ai fini turistici.

Lo strumento del concorso di architettura e la cooperazione tra istituzioni centrali, territoriali e locali sono elementi cardine per realizzare opere di qualità.

Si scopre così che il territorio è una realtà viva fatta di progetti realizzati e iniziative anche riuscite, di risultati concreti a diretto vantaggio delle comunità di esperienze per la qualità, tra le quali possono annoverarsi senz'altro i risultati delle selezioni per la candidatura italiana al Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa. Previsto all'art. 11 della Convenzione Europea del Paesaggio, che ha visto nel 2009 la sua prima edizione, il Premio è diventato anche uno strumento di verifica dell'attuazione dei principi della Convenzione, per misurare azioni che abbiano conseguito risultati effettivi, attraverso interventi realizzati e in esercizio da almeno tre anni.

Si tratta, secondo i criteri dettati dalla Convenzione, d'interventi che

costituiscono il risultato di politiche sostenibili e integrate con il territorio di appartenenza (sostenibilità), che rappresentano modelli significativi di buone pratiche (esemplarità), e che coinvolgano le popolazioni nelle varie fasi di realizzazione (partecipazione), che operino per la consapevolezza del valore del patrimonio presente sul territorio (sensibilizzazione). L'Italia ha concorso con ottimi esempi territoriali riportando nelle tre edizioni finora svoltesi a cadenza biennale due menzioni speciali e vincendo il Premio Europeo nel 2011 con l'intervento *Carbonia, landscape machine*³.

Ci sono alcune parole chiave che guidano, o meglio dovranno sempre meglio guidare, l'azione pubblica per il contemporaneo: conoscere, riconoscere, documentare il patrimonio culturale per tutelarlo; così come consolidare nelle amministrazioni la cultura del progetto, al fine di realizzare opere pubbliche di qualità; e ancora, educare, potenziare la collaborazione tra le istituzioni e agire sulla formazione e sull'aggiornamento professionale.

In estrema sintesi, occorre a mio avviso, da una parte perseguire quella relazione equilibrata tra bisogni sociali, attività economiche e conservazione delle componenti fisiche, culturali e naturali del territorio; dall'altra, fare della qualità una concreta opportunità per lo sviluppo economico e per il rilancio dell'attenzione alla cultura contemporanea e al turismo sostenibile.

Questo è possibile attraverso un'attenta politica di pianificazione territoriale, sostenuta da un costante processo di collaborazione tra le istituzioni territoriali e centrali che veda la piena ed efficace partecipazione della comunità sociale, attraverso le forme associative e di rappresentanza dei cittadini.

Solo così sarà possibile migliorare e razionalizzare l'uso delle risorse disponibili, sempre scarse, per attivare processi di sviluppo integrato e, anche rispetto alle politiche culturali per il settore del contemporaneo, fare della qualità collettore e punto di riferimento dell'azione pubblica.

³ Nel gennaio 2015 il MiBACT ha presentato una nuova candidatura italiana per la IV edizione del Premio, in fase di valutazione da parte del Consiglio d'Europa.

Tab. 1 – Piano dell'arte contemporanea - Quadro comparativo per priorità 2010-2014

<i>Priorità I - Acquisizioni, committenze e mostre</i>					
	-	Piano 2011	Piano 2012	Piano 2013	Piano 2014
Totale acquisizioni, committenze e mostre	775.000	559.455	510.000	498.000	504.000
<i>Priorità II - Concorsi e premi</i>					
	Piano 2010	Piano 2011	Piano 2012	Piano 2013	Piano 2014
Totale concorsi e premi	149.834,66	100.000	80.000	144.900	130.000
<i>Priorità III - Attività propedeutiche e di gestione</i>					
	Piano 2010	Piano 2011	Piano 2012	Piano 2013	Piano 2014
Totale attività propedeutiche e premi	273.194	164.717	220.172	175.000	330.848
Totale generale	1.198.025,66	824.172	810.172	817.900	964.848

Pier Luigi Belvisi¹

Il finanziamento delle attività culturali in un sistema sociale 'tripartito'

Abstract:

A large part of the cultural activities has no financial autonomy, with revenues arising from the sale of service that cover only a share, often small, of the costs of production. This makes it necessary a structural and permanent external financial support in the form of public subsidies, donations, etc. Economic theory identifies a number of motivations for financing the cultural sector, and analyses the various instruments and institutional arrangements used to implement it. An important issue is the allocation of funds among different cultural activities and institutions, and the expression of preferences for this allocation.

The pattern of the tripartite social system, often considered in his writings by T. Padoa-Schioppa, can provide useful suggestions with regard both to the motivations for financing the cultural activities and to the forms that it can assume. This approach identifies within the social system three spheres of activity, among them autonomous and interdependent (legal-political, economic and cultural). On the basis of this analysis, the cultural sphere provides relevant inputs to the other two sectors; this makes it necessary, and not optional, its financing. With reference to the ways of funding, it seems useful for the cultural sector to develop within itself the ability to direct the allocation of funds and resources among its various activities and institutions. This is also in favour of new cultural initiatives and emerging artists.

Keywords: financing of cultural activities, tripartite social system, public subsidies, donations, preferences

Gran parte delle attività culturali non è dotata di autonomia finanziaria, con i ricavi da vendita del servizio che coprono solo una quota, spesso modesta, dei costi di produzione. Ciò rende necessario un apporto finanziario esterno strutturale e permanente nella forma di sussidi pubblici, donazioni, ecc. La teoria economica individua una serie di motivazioni per il finanziamento del settore culturale, e analizza i vari strumenti e sistemi istituzionali utilizzati per attuarlo. Una questione rilevante è quella dell'allocazione dei fondi tra attività e istituzioni culturali diverse, e l'espressione delle preferenze riguardo a tale allocazione.

Lo schema del sistema sociale tripartito, più volte ripreso nei suoi scritti da T. Padoa-Schioppa, può fornire utili indicazioni sia riguardo alle motivazioni del finanziamento delle attività culturali che alle forme che esso può assumere. Tale approccio individua nel sistema sociale tre sfere di attività tra loro autonome e interdipendenti (giuridico-politica, economica e culturale). In base a questa analisi, la sfera culturale fornisce agli altri due settori input rilevanti, che rendono necessario, e non opzionale, il suo finanziamento. Riguardo alle forme di finanziamento, emerge l'opportunità che il settore culturale sviluppi al suo interno la capacità di orientare l'allocazione

¹ Professore associato di Economia Politica, Università degli Studi Internazionali di Roma, UNINT.

di fondi e risorse tra le sue diverse attività e istituzioni. Ciò anche a favore delle nuove iniziative culturali e degli artisti emergenti.

Parole chiave: finanziamento delle attività culturali, sistema sociale tripartito, sussidi pubblici, donazioni, preferenze

Introduzione

Gran parte delle attività culturali non è in grado di stare sul mercato, ossia di finanziarsi autonomamente riuscendo ad ottenere ricavi da vendita del servizio maggiori o, almeno, uguali ai costi di produzione. Diventa, allora, necessario apportare dall'esterno risorse che permettano agli enti che svolgono tali attività di coprire i costi.

Nel corso del tempo, la letteratura economica ha affrontato una serie di questioni al riguardo: le motivazioni per cui il resto del sistema sociale deve provvedere a tale finanziamento; la struttura che deve assumere il sistema di finanziamento riguardo, per esempio, all'alternativa tra un sistema prevalentemente privato, basato su donazioni e sponsorizzazioni, e un sistema che faccia perno sul settore pubblico e sui sussidi; infine, nel caso dei finanziamenti pubblici, la struttura che devono avere i sussidi come strumenti di finanziamento. L'analisi svolta si concentra sui vantaggi e sui limiti di ciascuno dei sistemi considerati, su chi esprime le preferenze riguardo alle attività culturali e agli enti da finanziare, sugli incentivi che vengono trasmessi al settore culturale scegliendo una forma di finanziamento piuttosto che un'altra.

In questa nota, oltre a ripercorrere questa parte della letteratura dell'Economia della cultura, cerchiamo di ampliare l'analisi considerando uno schema richiamato da Tommaso Padoa-Schioppa in alcuni suoi scritti. Tale schema suddivide il sistema sociale in tre sfere di attività: quella giuridico-politica, quella economica e, appunto, quella culturale. Questa impostazione può costituire un interessante punto di partenza per discutere l'interazione esistente tra il settore culturale e gli altri due settori che compongono il sistema, anche riguardo alla quantità di risorse da far afferire alle attività culturali e alla loro allocazione.

1. Attività di mercato e non di mercato

Il settore culturale comprende una serie di attività tra loro alquanto eterogenee; tra queste, le arti visive (*visual arts*), le arti dal vivo (*performing*

arts), le *fine arts*, i beni culturali o *heritage*. Ad esse si aggiungono le attività che fanno parte della cosiddetta 'industria culturale': editoria, stampa, cinema, Tv e, oggi, anche Internet e le molteplici attività che hanno luogo sulla rete.

In una visione più ampia, potremmo includere o, comunque, considerare affini al settore culturale attività come quelle dell'istruzione e della ricerca, per arrivare fino alle istituzioni religiose, o alle organizzazioni politiche. L'affinità è dovuta sia alla similarità delle tematiche trattate in questi campi, con quelle del settore culturale, sia ad una vicinanza di collocazione nell'ambito del sistema sociale. Si consideri, per esempio, la struttura istituzionale degli enti religiosi, prescindendo, ovviamente, dalla peculiarità dell'attività da essi svolta. Essi presentano caratteristiche e problematiche analoghe a quelle degli enti culturali, come vediamo più avanti trattando degli strumenti di finanziamento dell'8 % e del 5 %.

Un'importante distinzione che possiamo fare tra le attività culturali, sia per quelle che rientrano nel settore culturale in senso stretto che in senso lato, riguarda la loro capacità di stare autonomamente sul mercato. Con tale espressione intendiamo la capacità di coprire i costi di produzione con i ricavi derivanti dalla vendita dei beni e servizi prodotti, al pari di una comune impresa².

Buona parte delle attività culturali non ha tale possibilità, avendo ricavi da vendita del servizio che coprono solo una parte dei costi di gestione, quando non sono addirittura assenti, perché il servizio viene fornito gratuitamente. Per fare un caso pratico, nel bilancio del Teatro dell'Opera di Roma relativo all'esercizio 2013, i ricavi da vendita del servizio (biglietti, abbonamenti, ecc.) rappresentano l'11,9% dei ricavi totali; la restante parte è costituita da sponsorizzazioni e, soprattutto, contributi pubblici provenienti dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, MiBACT, dalla Regione Lazio e dal Comune di Roma.

Come è noto, la questione può essere espressa attraverso un semplice confronto tra il prezzo (P) pagato dal consumatore per fruire di un determinato servizio culturale e il costo medio (CMe) che l'ente culturale deve sostenere per fornire quel servizio a ciascun consumatore.

Consideriamo il caso delle arti dal vivo. Un artista musicale di successo che intraprende un tour con concerti che si svolgono in varie città, può aspettarsi che il prezzo pagato da uno spettatore per assistere allo *show* sia superiore al costo medio. Ciò si verifica per una serie di motivi; tra questi,

² Anzi, in condizioni normali, lo squilibrio in questo caso favorevole tra ricavi e costi permette all'impresa, non solo di coprire per intero i costi di produzione, ma anche di realizzare dei profitti.

la possibilità di impiegare tecnologie avanzate di riproduzione e amplificazione del suono, nonché di proiezione e diffusione di immagini, video, luci, ecc. In tal modo, un artista musicale che si esibisce in un grande stadio può produrre in una sera uno spettacolo dal vivo, seppur mediato da strumenti tecnologici, per un numero elevato di consumatori, a volte anche 60-70 mila persone.

Benché i costi di produzione di questo genere di spettacoli siano consistenti, per il numero di artisti coinvolti (musicisti, ballerini, ospiti, ecc.), per le risorse tecniche impiegate, nonché per tutta la fase di allestimento e di prove che precede la messa in scena, il rapporto fra ricavi e costi fa sì che si determini una situazione del tipo

$$P > CMe$$

In questo caso, abbiamo quella che nella letteratura economica viene definita arte 'commerciale'. Tale espressione, che si contrappone a quella di arte 'alta' che richiamiamo tra breve, non esprime ovviamente un giudizio su tale attività, che l'analisi economica non ha alcun titolo ad emettere, ma indica la capacità di questo tipo di attività di stare sul mercato.

In altri termini, l'artista o il gruppo musicale di fama che si impegna in un *tour* può aspettarsi di operare come un'impresa e di avere, a conclusione del *tour*, dei ricavi che consentono, salvo imprevisti, di coprire tutti i costi di produzione e di realizzare anche un significativo margine di guadagno³.

È chiaro che un'artista del settore musicale opera in una forma di impresa *sui generis*: mancano alcuni elementi tipici dell'impresa, come l'organizzazione interna, la continuità dell'attività svolta, ecc.⁴

L'aspetto che intendiamo mettere in evidenza è che l'artista famoso che intraprende un *tour* gode di un'autonomia finanziaria; egli non ha bisogno, all'inizio della sua iniziativa, di impegnarsi in un'attività di *fund raising* che gli permetta di reperire sussidi e donazioni necessari per portare il bilancio in pareggio.

In ben altra situazione si trovano altre arti dal vivo come il teatro, sia per quanto riguarda la prosa, che la lirica, il balletto o l'attività concertistica.

³ È noto come negli ultimi anni, data la diminuzione degli introiti derivanti da riproduzioni musicali (cd e altro) a seguito del cambiamento tecnologico, la maggior parte delle entrate degli artisti musicali, anche dei più famosi, deriva da esibizioni dal vivo o da contratti con gli *sponsor*.

⁴ Ciò è un po' meno vero per i cosiddetti artisti superstar. In questo periodo, l'*Harvard Business School* ha condotto apposite ricerche sulla gestione di artisti come Beyoncé.

Le caratteristiche specifiche di tali attività e l'esigenza di operare senza alcuna mediazione tecnologica fanno sì che il rapporto tra ricavi e costi muti radicalmente rispetto al caso prima considerato.

Prendiamo il caso di un'opera lirica. I costi di produzione sono elevati per il numero di artisti coinvolti (interpreti principali, orchestra, coro, ecc.), per la quantità di tecnici e maestranze impiegate, per il lungo periodo di allestimento necessario in cui vengono prodotti i costumi e le scenografie e vengono svolte tutte le prove necessarie per andare in scena.

Dall'altro lato, i ricavi sono limitati rispetto ai costi. Uno dei principali limiti è la capienza del teatro. Un grande teatro come quello dell'Opera di Roma ha una capienza massima teorica di 1.550 posti, una buona parte dei quali offre una possibilità di vedere alquanto ridotta, ed è quindi scarsamente utilizzabile.

Per raggiungere un equilibrio tra ricavi e costi, il limitato numero di posti possibili potrebbe essere compensato da un innalzamento del prezzo del biglietto. A tale politica si oppone, oltre un certo livello, una serie di argomentazioni. In primo luogo, un aumento del prezzo del biglietto può causare una flessione della domanda, con effetti incerti sui ricavi totali (che dipendono dall'elasticità della domanda rispetto al prezzo). Inoltre, come vediamo più avanti, le esigenze di equità e, più in generale, le politiche culturali oggi prevalenti portano in un direzione opposta rispetto a tale strategia.

Di fatto, le attività teatrali sono normalmente caratterizzate da una situazione in cui il prezzo applicato allo spettatore è inferiore rispetto al costo medio sostenuto per fornirgli lo spettacolo; in altri termini, abbiamo che

$$P < CME$$

In questo modo nella letteratura viene caratterizzata la cosiddetta arte 'alta', ossia quelle attività che per le loro intrinseche caratteristiche non sono in grado di stare sul mercato, soffrendo di uno squilibrio strutturale tra costi e ricavi.

Per riuscire a coprire tutti i costi di gestione, e quindi arrivare almeno al pareggio di bilancio, tali attività devono poter contare, in maniera permanente, sull'apporto di risorse finanziarie esterne, nella forma di sussidi, donazioni, sponsorizzazioni, ecc.

Si apre così la rilevante questione del finanziamento delle attività culturali.

Vale la pena di osservare che le due tipologie di situazioni che abbiamo qui richiamato con riferimento alle arti dal vivo, facendo la distinzione tra arte alta e arte commerciale, caratterizzano anche gli altri campi del

settore culturale.

Possiamo presumere che una larga parte dell'industria culturale tenda a stare sul mercato. Grandi case editrici, stampa, cinema, televisione operano, almeno in una certa misura, in un'ottica di impresa, anche se in alcuni casi beneficiano di sostegni finanziari esterni (il canone televisivo per la Tv statale, agevolazioni fiscali e di altro genere per il settore dei giornali e dell'editoria, finanziamenti per il cinema soprattutto a favore di registi esordienti, ecc.).

Dall'altro alto, gran parte del settore dei beni culturali (musei, siti archeologici, centri storici, ecc.) rientrano nella categoria delle attività strutturalmente deficitarie, come i teatri, e necessitano quindi di un supporto finanziario esterno permanente. Fanno, forse, parzialmente eccezione i cosiddetti musei 'superstar' (*Louvre*, *Metropolitan Museum*, Musei Vaticani, ecc.) che possono contare su un elevato afflusso di pubblico. Anche i campi che in questo lavoro abbiamo avvicinato alle attività culturali in senso stretto (istruzione, ricerca, enti religiosi, partiti politici, ecc.) soffrono, in generale, dello stesso squilibrio finanziario qui richiamato.

2. Motivazioni del finanziamento delle attività culturali

Una volta accertato che buona parte delle attività culturali non è dotata di un'autonomia finanziaria⁵, sorge la questione dei motivi per cui il sistema sociale debba provvedere al loro finanziamento. Ciò significa prendere parte del reddito dei cittadini, o una parte delle risorse disponibili, e trasferirle, attraverso qualche meccanismo, agli enti che svolgono tali attività.

La teoria economica ha individuato una varietà di motivazioni⁶ per cui risulta auspicabile che si provveda a finanziare il settore culturale: 'i fallimenti di mercato', i beni di merito, la teoria di Baumol, l'equità⁷.

In primo luogo, molte attività culturali sono caratterizzate dalla presenza di 'fallimenti di mercato', nella forma di beni pubblici, esternalità,

⁵ Per essere più espliciti, il fatto che tali attività abbiano una difficoltà a stare sul mercato e a provvedere al proprio autofinanziamento, non comporta soltanto che esse vadano incontro a problemi di gestione e a situazioni di perdita. In molti casi, in assenza di supporto finanziario esterno, si può arrivare alla vera e propria scomparsa dell'ente culturale e dell'attività da esso svolta.

⁶ Tali motivazioni prendono in considerazione questioni che sono di pertinenza dell'analisi economica; vi possono essere, ovviamente, motivazioni di altro genere, come quelle relative alle politiche culturali, che vedono la questione da altri punti di vista.

⁷ Per una sintetica ma efficace sistematizzazione di tali motivazioni, si veda, tra gli altri, FREY (2011b).

imperfezioni informative. Una città d'arte come Venezia può essere visitata, almeno in teoria, senza sostenere alcuna spesa, date le sue caratteristiche di bene pubblico e, quindi, non escludibile e non rivale (almeno fino a congestione). La stessa cosa è vera per la vista esterna di un monumento come il Colosseo o la basilica di S. Pietro.

In generale, alle attività culturali si riconosce la capacità di generare esternalità positive⁸ nel senso di non apportare benefici solo a chi le consuma direttamente, ma anche a chi non le consuma, ma riceve dei vantaggi dall'innalzamento del livello culturale medio, dagli stimoli che l'arte può arrecare alla creatività, dai valori che essa può diffondere, dal contributo che può dare ad una migliore convivenza civile⁹.

La presenza di 'fallimenti di mercato' fa sì che la quantità prodotta sia diversa da quella potenzialmente domandata; diventa necessario un intervento del soggetto pubblico, almeno per esprimere la domanda, provvedendo al finanziamento della medesima, per riportare la situazione in equilibrio. Nel caso di esternalità positive, l'intervento pubblico può assumere la forma di un sussidio (in pratica, la tassazione pigouviana prevista per le esternalità negative con il segno cambiato).

Alle attività culturali viene generalmente riconosciuta la natura di beni meritori. Benché la letteratura sui beni meritori sia in qualche modo controversa, non tenendo nel dovuto conto – secondo alcuni – del principio della sovranità del consumatore, è indubbio che molti beni e attività culturali vengano considerati beni meritori. In altri termini, la collettività ritiene che sia auspicabile che gli individui consumino determinati beni e attività culturali, nella convinzione che essi possano avere un effetto benefico sugli individui stessi. Beneficio di cui i consumatori possono non essere pienamente consapevoli *ex-ante* e, talvolta, anche *ex-post*.

Riguardo alle attività teatrali, vale anche la motivazione al finanziamento costituita dalla cosiddetta 'malattia' di Baumol (BAUMOL E BOWEN, 1966). Come è noto, l'analisi di Baumol parte dal riconoscimento che nelle attività teatrali la produttività non aumenta in seguito al progresso tecnologico, essendo una produzione a coefficienti fissi. Invece, i salari cre-

⁸ In alcuni casi, si riconosce ai beni e alle attività culturali anche la capacità di generare esternalità appropriabili (il vantaggio che gli operatori turistici ricavano dalla vicinanza ad un bene o ad un'attività culturale importante) come vediamo più avanti. In altri, viene anche evidenziata la produzione di esternalità negative. Per esempio, le città d'arte e i loro abitanti sono esposti a fenomeni di congestione, produzione di rifiuti, inquinamento acustico, aumento del traffico, innalzamento dei prezzi dei beni, dei servizi e degli immobili, alterazione del tessuto sociale e produttivo (soprattutto nei centri storici), ecc.

⁹ Ciò è ritenuto ancor più vero per attività come quelle educative e di ricerca.

scono ugualmente, per imitazione rispetto a quello che avviene nel settore manifatturiero grazie all'innovazione tecnologica e all'aumento di produttività che ne consegue.

L'asimmetria che si determina tra quantità prodotta e ricavi statici, da un lato, e costi crescenti dall'altro, spinge le istituzioni teatrali verso una situazione di perdita e quella che Trimarchi (1993) chiama una «fragilità finanziaria strutturale».

La conclusione a cui arriva Baumol è che le istituzioni teatrali, lasciate a se stesse vanno verso lo squilibrio finanziario e la successiva scomparsa, non a causa di cattiva amministrazione, ma per le loro caratteristiche strutturali e le implicazioni che esse hanno¹⁰.

Un'altra argomentazione a favore del sostegno finanziario delle attività culturali è quella dell'equità. La convinzione esistente riguardo agli effetti benefici che l'esposizione alla cultura può avere sugli individui e sulla collettività nel suo complesso, fa sì che risulti controproducente che vi siano barriere economiche alla fruizione di tali attività. Ciò è vero soprattutto per le persone a medio e basso reddito che sono quelle che, probabilmente, tendono a consumare in minor misura le attività culturali, sia per la spesa da sostenere che per le eventuali barriere informative (nella forma di scarsa abitudine e dimestichezza a consumare beni e attività culturali, soprattutto di tipo alto).

Già di per sé, il settore delle attività culturali presenta problemi rilevanti e di difficile soluzione dal punto di vista distributivo. Il sostegno finanziario di attività culturali alte, come quelle teatrali, presenta caratteri di regressività. I sussidi pubblici, finanziati con le imposte versate dai cittadini, spesso lavoratori a reddito fisso e di livello medio-basso, finanziano attività come quelle teatrali, consumate in prevalenza da persone a reddito medio-alto, con una tendenziale redistribuzione regressiva del reddito.

Le politiche culturali oggi prevalenti vanno nella direzione di ridurre e contenere, per quanto possibile, gli ostacoli economici alla fruizione delle attività culturali. A dire il vero, le politiche culturali vanno oltre, cercando di avvicinare al consumo culturale soprattutto le fasce di popolazione che normalmente non ne fruiscono. Vanno in questa direzione iniziative come le 'notti bianche' o le 'settimane della cultura', con la creazione di eventi e con la possibilità di ingressi gratuiti, proprio allo scopo di avviare i neofiti al consumo culturale.

In un Paese come l'Italia, ma ovviamente anche in altri Paesi, un altro

¹⁰ Considerazioni analoghe possono essere estese, in qualche misura, ad altre attività culturali come quelle museali (ma anche all'istruzione). Sull'impatto che le nuove tecnologie possono avere sulle attività teatrali, non *on stage*, ma in altre aree come il *backstage*, la biglietteria, l'amministrazione e altro esiste un'ampia letteratura (THROSBY, 1994).

importante argomento è quello della valorizzazione dei beni e delle attività culturali. Essi, oltre a generare esternalità positive non appropriabili, come prima richiamato, e, in alcuni casi, esternalità negative, producono anche esternalità positive appropriabili (MOSSETTO, 1992).

Infatti, essi costituiscono un fattore produttivo rilevante, anche se un po' particolare, di tutti quei soggetti economici che operano 'intorno' ai beni e alle attività culturali. Un ristorante che si trova di fronte al Colosseo non vende soltanto i suoi servizi di ristorazione, ma anche l'esperienza di fare un pranzo con vista su uno dei monumenti più famosi del mondo. Lo stesso succede per il tavolino di un caffè a Piazza San Marco a Venezia. L'esistenza, la conservazione e lo sviluppo dei beni culturali, ma anche di iniziative ed eventi culturali, costituiscono un *input* essenziale per tutta quella parte del settore turistico (alberghi, ristoranti, servizi di trasporto, *tour operator*, ecc.) che svolgono un'attività collegata al patrimonio culturale¹¹.

Da questo punto di vista, il sostegno e il finanziamento delle attività e dei beni culturali rappresenta un contributo allo sviluppo del settore turistico e, di conseguenza, alla crescita del Paese¹².

2.1. *L'approccio del sistema sociale 'tripartito'*

Uno schema di analisi che può fornire ulteriori elementi di analisi è quello del sistema sociale tripartito, più volte richiamato da Tommaso Padoa-Schioppa nei suoi scritti (PADOA-SCHIOPPA, 2001 e 2002).

Padoa-Schioppa, riprendendo un'impostazione proposta dallo studioso svizzero Steiner (1917), individua all'interno del sistema sociale tre sfere di attività: una sfera giuridico-politica, una sfera economica e una sfera culturale (Fig. 1).

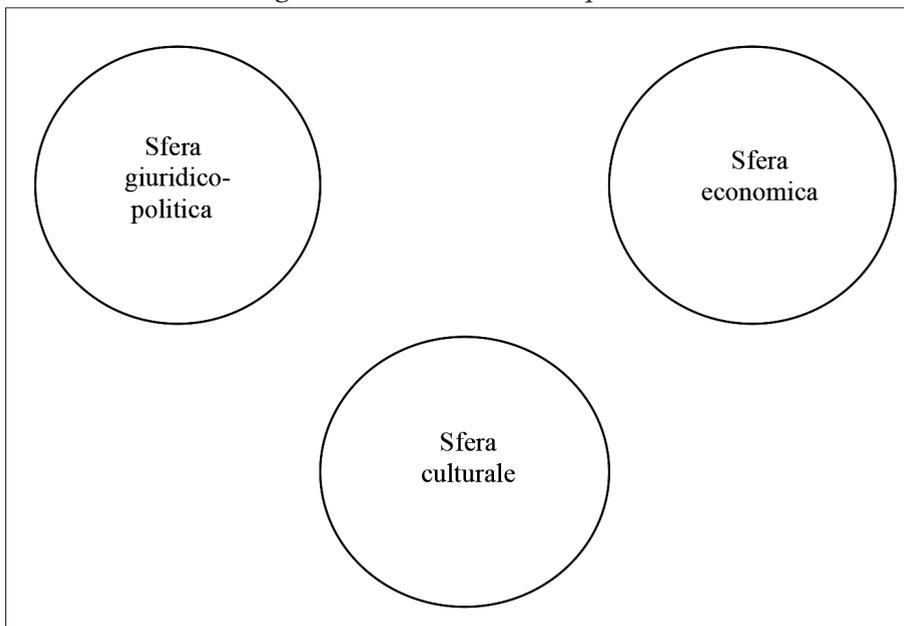
La sfera giuridico-politica ha la funzione di regolare i rapporti tra gli individui, ossia di stabilire le norme e le regole della convivenza sociale e di far sì che esse vengano applicate. La sfera economica comprende tutto ciò che riguarda la produzione di beni e servizi. La sfera culturale si occupa dello sviluppo e della manifestazione delle attitudini degli individui.

¹¹ Il settore turistico a cui facciamo riferimento è ampio e articolato al suo interno e non possiamo svolgere qui un'analisi dettagliata. Per fare un esempio, si pensi a quanto può essere rilevante anche per l'attività convegnistica l'esistenza di un patrimonio culturale e di una dinamica vita artistica e ricreativa.

¹² In Italia, è in corso ormai da anni un dibattito sulla possibilità che il settore turistico, connesso alla ricchezza di patrimonio culturale (monumenti, musei, città d'arte, ecc.), oltre a quello naturale e paesaggistico, possa diventare il settore trainante dell'intero sistema economico.

I tre campi di attività così delineati sono al contempo autonomi

Fig. 1 – Il sistema sociale tripartito



l'uno dall'altro e interdipendenti. Per esempio, la sfera economica deve tener conto delle norme e dei limiti giuridici che provengono dal settore giuridico-politico (come la normativa sul diritto del lavoro, la protezione dell'ambiente o la tutela dei consumatori), e necessita degli *input* che vengono 'prodotti' dal settore culturale (il capitale umano derivante dall'attività educativa, l'innovazione e la capacità creativa, ecc.).

Ciascuna sfera replica al suo interno la tripartizione esistente a livello generale. Così, all'interno della sfera culturale vi sono anche aspetti economici (la disponibilità di risorse, il vincolo di bilancio e così via) e giuridici (le norme che provengono dal settore giuridico-politico, eventuali regole interne che il settore culturale decide di darsi come codici etici, deontologici, ecc.). È chiaro che, pur essendovi una compresenza di elementi giuridici, economici e culturali all'interno di ciascuna delle tre sfere di attività, di volta in volta essi agiscono da obiettivo o da vincolo, a seconda della sfera considerata. Così, la sfera economica ha l'obiettivo principale di produrre beni e servizi, di generare reddito, ricchezza e benessere e di attuarne la distribuzione tra gli individui; la normativa esistente e la disponibilità di

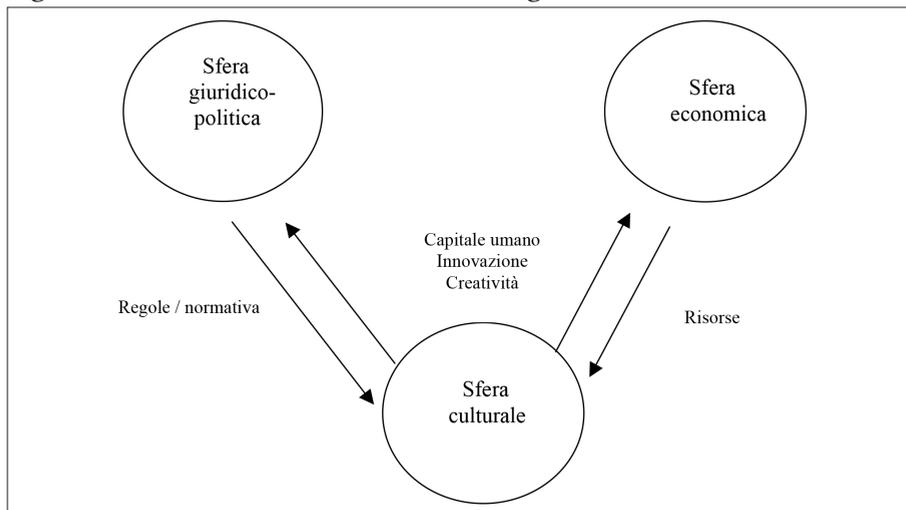
risorse culturali costituiscono un vincolo per la sua attività.

In questo schema di analisi, all'interno del settore culturale vengono collocate tutte quelle attività che provvedono all'individuazione e allo sviluppo delle capacità e delle attitudini umane (istruzione, formazione, ecc.) e che ne costituiscono la successiva esplicazione (arte, scienza, ricerca, creatività, ecc.). In pratica, ogni momento creativo e di espressione delle attitudini degli individui, anche se espletato nell'ambito giuridico (e.g., ideazione di una nuova norma) o economico (attività di innovazione) può essere, in qualche modo, ricondotto alla sfera culturale.

Dal punto di vista del sistema sociale tripartito, qui sinteticamente richiamato, le attività della sfera culturale non sono 'opzionali' per il sistema sociale, ma costituiscono un *input* essenziale per le altre sfere e per il sistema sociale nel suo complesso. Il capitale umano derivante dall'attività educativa, la capacità di lavoro, di creazione e di innovazione, la vita artistica e culturale sono, infatti, fondamentali per il buon funzionamento e la crescita di un sistema economico e sociale, ancora di più nell'epoca attuale (Fig. 2).

Le attività culturali, come tutte le attività sociali, hanno bisogno

Fig. 2 – Interazione tra il settore culturale e gli altri settori del sistema sociale



di risorse per svolgere la loro funzione. Anche per questa via, si giunge all'affermazione che il sistema sociale deve provvedere all'assegnazione e al trasferimento di risorse al settore culturale. Questo, come abbiamo visto in precedenza, non è opportuno solo per il buon funzionamento delle settore culturale stesso, ma anche perché esso fornisce *input* rilevanti per le attività

del settore giuridico-politico e di quello economico.

3. *Le forme di finanziamento*

Una volta individuate le motivazioni per le quali dare alle attività e ai beni culturali un sostegno finanziario esterno, sorge la questione di come strutturare tale sostegno, anche dal punto di vista istituzionale.

Esistono vari sistemi di finanziamento della cultura, da quello europeo, basato sui sussidi pubblici, a quello del mondo anglosassone, che ha come principale strumento le donazioni private, eventualmente favorite da agevolazioni fiscali.

Nell'ambito di ciascun sistema, possono essere impiegati e applicati una varietà di strumenti che hanno effetti diversi sulle istituzioni culturali.

In un famoso studio sul Festival di Salisburgo, Frey (2000) mostra come la forma in cui viene dato il sussidio influenza in maniera rilevante il comportamento dell'ente culturale, dando luogo anche ad effetti negativi indesiderati.

Il Festival di Salisburgo aveva accumulato ingenti perdite. Venne richiesto l'intervento delle autorità pubbliche. Data la rilevanza e il prestigio del Festival, anche a livello internazionale, le autorità decisero di intervenire ripianando il deficit dell'ente culturale e riportando così la sua gestione in pareggio.

In seguito, l'ente del Festival andò incontro a ulteriori ingenti perdite, anche a causa della scelta di dar luogo a produzioni più sfarzose (aumento dei costi) e ad una maggiore distribuzione di ingressi gratuiti al pubblico (riduzione dei ricavi).

L'interpretazione che propone Frey nel suo studio è che quando le autorità pubbliche mostrano la loro disponibilità a ripianare i *deficit* accumulati da un ente culturale, in qualche modo trasmettono a tale ente un incentivo ad andare in perdita, piuttosto che a mantenere una gestione economicamente equilibrata.

L'implicazione di analisi di questo genere è che una volta che è stato deciso di sussidiare le attività culturali, è importante strutturare il sussidio in modo da indurre gli enti culturali ad avere comportamenti virtuosi.

A tale scopo, può essere utile analizzare sinteticamente gli strumenti che possono essere utilizzati per finanziare le attività culturali (vari tipi di sussidi, donazioni, nuovi strumenti, ecc.) per tornare successivamente alla questione dei sistemi di finanziamento adottati nei vari Paesi.

Consideriamo quattro tipi di sussidi pubblici: il sussidio in somma

fissa, il *matching grant*, il sussidio in proporzione al numero di visitatori o spettatori, il sussidio in forma di *voucher* al consumatore¹³.

Il sussidio in somma fissa è un sussidio che viene concesso da un ente pubblico senza collegarlo a uno specifico parametro; in base alle sue valutazioni, il soggetto pubblico, sia esso Stato, Regione o Comune stabilisce quali attività e quali enti culturali sussidiare, e in quale misura. Il *matching grant*, invece, è un tipo di sussidio che viene messo in relazione con la quantità di finanziamenti privati, (sponsorizzazioni, *partnership*, ecc.) che l'ente culturale riesce a ottenere. In pratica, il soggetto pubblico dà il sussidio in proporzione ai finanziamenti privati raccolti. Nel caso del sussidio in proporzione al numero di visitatori o spettatori, l'ente pubblico finanziatore stabilisce un contributo all'ente culturale per ogni visitatore o spettatore che esso ha. Per esempio, l'ente pubblico può stabilire di dare ai musei un sussidio unitario di 5 euro per ogni visitatore. È chiaro che l'ammontare del sussidio totale dipende dal numero di visitatori che ha ciascun museo. Infine, il sussidio nella forma di *voucher* ai consumatori è un buono che viene dato ai consumatori. Il museo (o il teatro, o altro ente culturale) che riceve il buono lo può convertire nel controvalore rivolgendosi all'ente pubblico che ha istituito tale tipo di sussidio¹⁴.

Ciascuno dei tipi di sussidi qui richiamati, può essere analizzato da due punti di vista: chi esprime le preferenze nell'allocazione dei fondi pubblici tra le varie attività e enti culturali da finanziare; quale tipo di incentivo viene trasmesso all'ente culturale strutturando il sussidio in un modo, piuttosto che in un altro.

Riguardo al sussidio in somma fissa le preferenze relative all'allocazione dei fondi vengono espresse direttamente dal soggetto pubblico finanziatore, e quindi dal potere politico, o dal sistema di amministrazione burocratica. Spesso gli enti pubblici demandano tale funzione ad un'apposita commissione di esperti che ha più competenza e più informazioni per effettuare le scelte al riguardo.

Il fatto che sia il potere politico, o una sua emanazione più o meno diretta, a esprimere le preferenze riguardo alle attività e agli enti culturali da finanziare presta il fianco ad alcune osservazioni critiche. La letteratura sulla *Public Choice* evidenzia come un politico possa perseguire, nelle sue decisioni,

¹³ Per brevità, e perché meno connesse all'analisi che qui viene svolta, tralasciamo le alternative tra sussidi centralizzati e decentrati, sussidi monetari e in natura, sussidi alla produzione e al consumo. L'attenzione viene rivolta ai sussidi monetari erogati da un ente pubblico.

¹⁴ Di fatto, il sussidio nella forma di *voucher* dato al consumatore, è molto simile al sussidio in proporzione al numero di visitatori o spettatori. La differenza è che il primo è un sussidio al consumo, l'altro un sussidio alla produzione.

obiettivi diversi da quelli relativi al bene collettivo, e più attinenti ai suoi interessi specifici: rafforzamento del potere, ricerca del consenso, ecc.¹⁵ Nel caso di un sussidio, il leader politico potrebbe scegliere di finanziare enti culturali a lui ideologicamente affini, piuttosto che seguire un criterio rigorosamente artistico e culturale.

Riguardo agli incentivi che vengono trasmessi all'ente culturale, il sussidio a somma fissa non trasmette particolari stimoli, non essendo collegato ad uno specifico parametro o obiettivo dell'ente culturale.

Con il *matching grant*, le preferenze sull'allocazione dei sussidi pubblici vengono espresse, di fatto, dai finanziatori privati. Nel momento in cui un'impresa, una società o una fondazione decide di finanziare un ente o un evento culturale, a volte senza nemmeno saperlo, essa determina anche l'allocazione dei fondi pubblici. Rispetto al sussidio in somma fissa, in questo caso il potere politico e le sue emanazioni escono dalla determinazione diretta dell'allocazione dei fondi tra attività e enti culturali e rinunciano così al loro potere discrezionale.

Anche il meccanismo del *matching grant* presenta aspetti critici. I soggetti privati che normalmente finanziano le attività culturali sono aziende, grandi società, fondazioni (in Italia hanno un ruolo di rilievo le fondazioni bancarie). È probabile che enti di questo genere abbiano comportamenti 'conservatori'. Lo *sponsor* associa, in una certa misura, il suo nome a quello dell'ente culturale o dell'artista finanziato. Per tale motivo, e per evitare possibili ritorni negativi di immagine, gli enti finanziatori tendono a sostenere artisti o enti famosi, piuttosto che nuove proposte o artisti emergenti dall'esito incerto e che possono portare avanti anche linee artistiche e culturali discutibili e controverse.

Tutto ciò rinvia a uno dei problemi più rilevanti di un sistema di finanziamento delle attività culturali: quello del sostegno delle nuove iniziative e degli artisti emergenti.

Per un artista o un ente culturale di chiara fama è facile trovare finanziatori, anche se ciò non è sempre così scontato¹⁶. Un sistema di finanziamento delle attività culturali deve, però, proporsi anche di favorire il sostegno finanziario delle nuove iniziative e degli artisti emergenti, che potranno dare in futuro importanti contributi; la promozione e il sostegno dell'innovazione è un punto cruciale del finanziamento delle attività culturali.

Riguardo agli incentivi, un sussidio strutturato nella forma del *matching*

¹⁵ Per un'applicazione della *Public Choice* alle politiche culturali, MAZZA (2011).

¹⁶ Si narra che il grande regista Federico Fellini, negli ultimi anni della sua carriera, avesse difficoltà a trovare produttori per le sue opere.

grant stimola l'ente culturale ad impegnarsi in un'attività di *fund raising* privato, sapendo che dalla sua capacità di trovare *sponsor* privati dipende anche la possibilità di accedere ai sussidi pubblici.

Il sussidio in proporzione al numero di visitatori o spettatori affida, di fatto, l'allocazione dei fondi pubblici tra attività alternative alle preferenze dei consumatori. I visitatori di una città che vanno in un museo, piuttosto che in un altro, anche senza saperlo danno a quel museo il diritto di ricevere il sussidio messo a disposizione dal soggetto pubblico finanziatore.

È chiaro che un sussidio così strutturato incentiva l'ente culturale a promuovere la sua attività per avere più domanda, per esempio attraverso azioni di *marketing*, l'avvio di nuove iniziative e così via.

Infine, il sussidio nella forma di *voucher* assegnati ai consumatori, pur essendo un sussidio al consumo piuttosto che alla produzione, ha caratteristiche simili a quello considerato in precedenza: le preferenze sull'allocazione dei fondi vengono espresse dai consumatori, e gli enti culturali sono incentivati a fare azioni di *marketing* e a promuovere nuove iniziative per attrarre la domanda.

Sia il sussidio in proporzione al numero di spettatori o visitatori che quello nella forma di *voucher* assegnati ai consumatori spingono il sistema verso una realtà maggiormente 'concorrenziale', in cui gli enti culturali interessati devono competere tra loro per acquisire il consenso dei consumatori.

L'analisi appena svolta sui quattro tipi di sussidio considerati, mostra come il finanziamento delle attività culturali possa essere strutturato in maniera molto diversa, sia per quanto riguarda i soggetti che determinano l'allocazione dei fondi pubblici (potere politico-burocratico, grandi imprese, fondazioni, consumatori, ecc.), sia riguardo agli incentivi che vengono trasmessi agli enti culturali che possono influenzarne, almeno in parte, il comportamento (più attività di *fund raising*, maggiore concorrenzialità, ecc.). È chiaro che nella scelta dello strumento da impiegare influiscono anche le caratteristiche del settore culturale da sostenere finanziariamente. Per esempio, nel caso di musei che hanno una funzione prevalente archivistica o di conservazione, mentre la funzione di esposizione risulta limitata, diventa quasi obbligata l'applicazione di un sussidio a somma fissa; infatti, avrebbe poco senso ricorrere ad un sussidio in proporzione al numero dei visitatori, non essendo possibile espandere l'afflusso del pubblico oltre un certo limite.

Da un altro punto di vista, vanno anche considerati i costi amministrativi di ciascun tipo di strumento. In questo senso, un sussidio in somma fissa implica una gestione semplice e costi amministrativi contenuti. Al contrario, un *matching grant* e ancor più i sussidi in proporzione al numero

dei visitatori o nella forma di *voucher* comportano costi amministrativi e di gestione elevati. Per esempio, nel caso dei *voucher*, risulta necessario porre in essere un sistema amministrativo che stabilisca attraverso quali canali assegnare i *voucher*, provveda alla loro distribuzione, eroghi il controvalore dei *voucher*, effettui controlli per evitare eventuali abusi, ecc.

Da alcuni anni, lo sviluppo dell'ICT ha permesso di introdurre anche altri tipi di sussidi come l'8‰ e il 5‰. Il primo è riservato agli enti religiosi e allo Stato. Il 5‰ è, invece, a favore degli enti *non profit* che operano nei campi delle attività sociali, della ricerca e della cultura.

Un aspetto interessante di questi nuovi strumenti è che essi associano fondi pubblici e preferenze individuali. Al momento della compilazione della dichiarazione dei redditi, il contribuente può esprimere una preferenza riguardo all'8‰ e al 5‰. In tal modo, egli influisce sull'assegnazione di fondi pubblici, tratti dalle entrate fiscali dello Stato per l'IRPEF, sia a favore di un ente religioso che di un ente *non profit* da lui ritenuto meritevole di sostegno finanziario.

Nel caso di questi strumenti, il numero di cittadini potenzialmente coinvolti nell'indicazione delle preferenze è veramente elevato, e coincide con il numero di persone che hanno il diritto-dovere di presentare la dichiarazione dei redditi: in Italia, parliamo di decine di milioni di persone, e quindi l'espressione delle preferenze si avvicina molto a un vero e proprio referendum popolare.

Le donazioni private assumono le forme del mecenatismo unilaterale o quella del finanziamento con contropartita (sponsorizzazioni e *partnership*). Nel primo caso, il donatore privato non riceve alcun tipo di prestazione in cambio del suo apporto di fondi. È questo il caso delle raccolte di fondi che oggi si vanno rapidamente diffondendo anche nel nostro Paese mediante avvisi e manifestazioni pubbliche (Telethon, raccolte nelle piazze delle principali città, ecc.) a favore di attività sociali e culturali. In alcuni casi, è previsto l'invio ai donatori di un'informazione di carattere generale sui fondi raccolti e sulle principali attività svolte dall'ente beneficiario delle donazioni.

Le donazioni con contropartita prevedono un rapporto bilaterale tra il soggetto finanziatore e l'ente culturale. A fronte del sostegno finanziario fornito, il donatore ottiene la possibilità, definita contrattualmente, di avere un ritorno di immagine, sotto forma di promozione del suo marchio che viene, in qualche modo, associato all'evento o all'ente culturale finanziato. L'attività pubblicitaria di regola riguarda il nome dell'ente finanziatore, ma non quello di un singolo prodotto.

Le donazioni con contropartita si suddividono in sponsorizzazioni e *partnership*, a seconda della durata. Le prime hanno luogo ad un istante

nel tempo: per esempio, il finanziamento di un evento musicale, sportivo o di una mostra d'arte temporanea. La *partnership* implica un impegno permanente, per un dato periodo, tra soggetto finanziatore e ente culturale finanziato. Tipico, in questo senso, il rapporto tra le squadre di calcio e lo *sponsor* che acquisisce, per la durata del contratto, il diritto di vedere il suo marchio scritto sulle maglie dei calciatori e in altri spazi predefiniti¹⁷.

Date le caratteristiche degli strumenti qui richiamati, è chiaro che i soggetti tipici del mecenatismo unilaterale sono gli individui e le famiglie, mentre ricorrono alle donazioni con contropartita aziende e società, dalle piccole aziende che sponsorizzano eventi locali, a grandi imprese, fondazioni, *corporations*, società finanziarie e bancarie che forniscono il loro sostegno a grandi iniziative culturali.

Nelle donazioni, le preferenze riguardo all'allocazione dei fondi vengono espresse dal settore privato, sia esso rappresentato da individui e famiglie, da aziende piccole o grandi, da società finanziarie o fondazioni. Si applicano, quindi, a questi casi le osservazioni prima richiamate sulle preferenze espresse dai consumatori o da aziende e società.

Possiamo aggiungere che nelle forme di finanziamento qui considerate vi possono essere anche fenomeni di 'moda' o di maggiore o minore efficacia delle tecniche di comunicazione. Il *testimonial* giusto, l'accesso ai canali televisivi, lo svolgimento di un'attività collegata a fatti di cronaca possono spostare le preferenze del pubblico, soprattutto di individui e famiglie, a favore di un certo tipo di attività, piuttosto che di altre.

Nella letteratura viene messo in evidenza anche il condizionamento che la forma di finanziamento può esercitare sull'attività dell'artista o dell'ente culturale. Allo scopo di ottenere i finanziamenti necessari allo svolgimento della loro attività, artisti e enti culturali possono modificare, almeno parzialmente, il loro progetto culturale, per renderlo più appetibile agli occhi dei potenziali finanziatori.

Le due forme prevalenti di sistemi di finanziamento sono quella europea, basata sull'intervento pubblico e sui sussidi, e quella anglosassone, incentrata sulle scelte dei privati e sulle loro donazioni.

La prima ha recepito le forme di mecenatismo tipiche delle grandi corti

¹⁷ Anche in questo campo, l'evoluzione tecnologica ha offerto nuove possibilità. Tra queste il *crowd-funding*, una forma di raccolta via Internet. Un artista può descrivere su appositi siti il suo progetto e chiedere il sostegno finanziario per realizzarlo. Persone e società interessate a sostenere tali iniziative, spesso di artisti emergenti, acquisiscono così le informazioni necessarie e possono decidere se dare un contributo finanziario. Il collegamento mediante Internet permette una disseminazione dell'informazione e una raccolta capillare di fondi (da cui il nome *crowd-funding*).

della storia europea, come in Italia i Papi di una certa epoca o la famiglia dei Medici a Firenze. Lo strumento principale è il sussidio e il finanziamento pubblico, gestito ai vari livelli dell'amministrazione pubblica, dal piccolo Comune all'Unione Europea.

In tale sistema, la scelta riguardo all'allocazione dei finanziamenti tra varie attività culturali e tra i diversi enti che le svolgono avviene secondo le modalità prima richiamate. È chiaro, però, che in ogni caso il settore pubblico, nelle sue articolazioni di potere politico e apparato amministrativo, ha un'influenza rilevante sulla determinazione, l'orientamento e l'entità dei flussi di finanziamento.

Nel mondo anglosassone, e soprattutto negli Stati Uniti ma anche in Paesi come l'Australia e la Nuova Zelanda, il principale strumento di finanziamento delle attività culturali è costituito dalle donazioni private effettuate da individui e società che beneficiano normalmente di agevolazioni fiscali in sede di dichiarazione dei redditi. Tale sistema combina le preferenze degli individui e delle società (spesso delle grandi *corporations* che hanno ingenti somme da allocare) con i fondi pubblici, dato che le agevolazioni fiscali di cui godono spesso coprono una quota rilevante delle donazioni effettuate.

Il sistema assume modalità diverse nei singoli Paesi. Per esempio, in Australia l'amministrazione pubblica predispone un Registro degli enti che possono beneficiare di donazioni private, e gli individui e le società scelgono a quale specifico ente dare il contributo.

Negli ultimi anni, i due sistemi hanno teso a convergere, almeno in Europa, dove a fianco del tradizionale sistema di sussidi pubblici hanno avuto sempre maggiore diffusione tecniche di *fund raising* rivolte alle donazioni private. Ciò si è verificato, a nostro avviso, sia per un'evoluzione del sistema di finanziamento delle attività culturali ma, probabilmente, anche per le difficoltà di bilancio di molti Stati.

Riguardo alle preferenze, nei due sistemi di finanziamento qui richiamati si applicano le considerazioni prima svolte riguardo ai vari strumenti che essi impiegano.

3.1. La questione delle preferenze

Nell'analisi svolta abbiamo messo in evidenza gli aspetti problematici dei sistemi di finanziamento delle attività culturali e degli strumenti da utilizzare a tale scopo. Non risulta, infatti, possibile individuare un sistema o uno strumento superiore agli altri, e la letteratura ha dovuto limitarsi a discutere vantaggi e svantaggi di ognuno di essi.

L'allocazione dei finanziamenti che si determina tra le diverse attività culturali e tra gli enti che svolgono tali attività è rilevante, perché contribuisce in maniera significativa alla definizione degli indirizzi della vita culturale e all'espansione di certe aree di attività e di alcuni enti rispetto ad altri.

In questo senso, risulta cruciale il metodo di espressione delle preferenze che portano alla determinazione dell'allocazione dei fondi. Come abbiamo visto, passando in rassegna i principali strumenti di finanziamento, ciascun metodo di espressione delle preferenze ha dei punti deboli. Obiettivi diversi da quelli culturali perseguiti dal potere politico e dalla pubblica amministrazione, l'influenza di fenomeni di moda e di efficaci campagne di *marketing* sulle tendenze del pubblico, una politica conservatrice e scarsamente orientata al sostegno di artisti e iniziative emergenti da parte delle grandi aziende, società e fondazioni, sono alcune delle questioni che vengono evidenziate nel dibattito.

Da questo punto di vista, lo schema del sistema sociale tripartito che abbiamo richiamato in precedenza, può forse stimolare una riflessione sull'opportunità che il settore culturale, nel suo complesso, sviluppi al suo interno una capacità di orientare l'allocazione dei fondi tra le diverse attività e le diverse istituzioni culturali.

Almeno in teoria, il settore culturale dispone di maggiori informazioni sulle attività e sugli enti culturali, e ha una maggiore capacità di elaborare tali informazioni. Ciò è ancora più vero per le nuove iniziative e gli artisti emergenti che necessitano, più di altri, di sostegno finanziario, potendo godere di un ridotto riscontro di mercato, vista la loro scarsa notorietà.

Una problematica simile si è presentata negli anni '80 riguardo alle imprese innovative, soprattutto in campo tecnologico. In tali casi, non risulta facile ottenere finanziamenti dai normali circuiti bancari, perché essi non sono tecnicamente in grado di valutare l'iniziativa che viene proposta e le sue potenzialità di sviluppo. Un modo per superare tali difficoltà è stata la diffusione del *venture capital*, per esempio in aree ad alto tasso di innovazione tecnologica come quella di San Francisco. I *venture capitalist* sono finanziatori che entrano nelle nuove imprese con una quota che partecipa al rischio di impresa. Spesso, essi sono stati, in passato, innovatori nei settori in cui offrono finanziamenti; hanno, quindi, la capacità di elaborare le informazioni di carattere tecnologico relative alle proposte che vengono presentate e di valutare le loro probabilità di successo sul mercato (per una rassegna sull'argomento, VERCELLI, BELVISI E CARNAZZA, 1989).

In maniera analoga, il settore culturale, che come abbiamo visto svolge un ruolo rilevante rispetto alle altre sfere e al sistema sociale nel suo complesso, potrebbe sviluppare una capacità di segnalare le attività e le istituzioni

più promettenti, indirizzando verso di esse, in qualche misura, le risorse disponibili. È chiaro che tale attività di ‘segnalazione’, diciamo così, dal lato dell’offerta deve trovare una corretta integrazione con le preferenze espresse, dal lato della domanda, dai consumatori, sia direttamente, sia in maniera mediata, che ne riconoscano l’importanza e la validità¹⁸.

Conclusioni

Il finanziamento delle attività culturali è un momento cruciale della vita e del funzionamento di un sistema sociale. Esso non riguarda soltanto la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale che ci viene dal passato, ma anche lo svolgimento di quelle attività che contribuiscono alla vita di un popolo, oltre che alla sua identità. Dalle attività culturali vengono contributi positivi alla convivenza civile, stimoli alla creatività e all’innovazione, *input* essenziali alle attività economiche, giuridiche e istituzionali. In un paese come l’Italia, i beni e le attività culturali costituiscono anche una risorsa centrale per tutto il settore del turismo nazionale e internazionale.

Per tali motivi, risulta necessario assicurare al settore culturale un adeguato afflusso di finanziamenti che gli consenta di svolgere appieno le sue attività. È chiaro che tale afflusso comporta una redistribuzione di reddito dai consumatori al settore culturale sotto forma di apporti diretti (donazioni, ecc.), oppure nella forma di maggiori imposte (per finanziare il sistema dei sussidi), o nella forma di prezzi più elevati dei beni e servizi che essi acquistano da aziende e società che fanno un’azione di sponsorizzazione delle attività culturali.

Ma l’interazione va vista in senso dinamico, ossia come un apporto di risorse ad un settore culturale che per mezzo di esse ‘produce’ degli *input* che vanno a beneficio della comunità.

Una questione discussa nella letteratura è quella dell’efficacia dei meccanismi di finanziamento attualmente adottati nei vari contesti istituzionali; un

¹⁸ La storia dell’arte è ricca di figure di grandi artisti che non sono stati riconosciuti dal pubblico della loro epoca. Tra questi, spicca il caso di Vincent van Gogh che non arrivò in nessun periodo della sua esistenza a vivere economicamente della sua arte non riuscendo, si dice, a vendere nemmeno un quadro. Le generazioni successive devono il piacere di godere delle sue opere ai sacrifici economici compiuti dal pittore stesso e al sostegno che gli ha assicurato, praticamente per tutta la vita la famiglia e, in particolare, il fratello, anche trovandogli delle occasioni di lavoro in altri campi, attivando così una sorta di meccanismo di autofinanziamento dell’attività artistica.

aspetto rilevante è da quali soggetti e con quali modalità vengono espresse le preferenze riguardo alle attività e agli enti culturali da finanziare.

L'ottica di un sistema sociale tripartito segnala i vantaggi che potrebbero derivare da un ruolo più attivo del settore culturale stesso, visto nel suo complesso, nell'allocazione delle risorse; almeno in teoria, il settore culturale dovrebbe avere un vantaggio comparato rispetto agli altri soggetti (consumatori, potere politico e amministrativo, imprese, società finanziarie, ecc.) disponendo di un *set* informativo più ampio riguardo alle stesse attività culturali e di una maggiore capacità di elaborare tali informazioni. In tale senso, sembra auspicabile lo sviluppo, da parte del settore culturale, visto nel suo insieme, di una qualche capacità di autogoverno.

BIBLIOGRAFIA

- W.J. BAUMOL, W.G. BOWEN, *Performing Arts: The Economic Dilemma*, Twentieth Century Fund, New York 1966.
- P.L. BELVISI, *Il finanziamento delle attività culturali: lo strumento dell'8 per mille*, in «Economia, Impresa e Mercati Finanziari», n. 1, 2004, pp. 53-64.
- P.L. BELVISI, *Finanziamento delle attività sociali e culturali tra scelte pubbliche e responsabilità individuale*, in «Economia, Impresa e Mercati Finanziari», n. 2, 2006, pp. 109-128.
- F. BENHAMOU, *L'economia della cultura*, il Mulino, Bologna 2012.
- G. CANDELA, A.E. SCORCU, *Economia delle arti*, Zanichelli, Bologna 2004.
- B.S. FREY, *The Rise and Fall of Festivals. Reflections on Salzburg Festival*, Working paper n. 48, Università di Zurigo 2000.
- B.S. FREY, *Festivals*, in R. TOWSE (a cura di), *A Handbook of Cultural Economics*, seconda edizione, E. Elgar, Cheltenham 2011a.
- B.S. FREY, *Public Support*, in R. TOWSE (a cura di), *A Handbook of Cultural Economics*, seconda edizione, E. Elgar, Cheltenham 2011b.
- I. MAZZA, *Public Choice*, in R. TOWSE (a cura di), *A Handbook of Cultural Economics*, E. Elgar, Cheltenham 2011.
- G. MOSSETTO, *L'economia delle città d'arte*, Etas, Milano 1992.
- T. PADOA-SCHIOPPA, *Europa, forza gentile*, il Mulino, Bologna 2001.
- T. PADOA-SCHIOPPA, *Dodici settembre. Il mondo non è al punto zero*, Rizzoli, Milano 2002.
- J.M. SCHUSTER, *The Other Side of the Subsidized Muse: Indirect Aid Revisited*, in «Journal of Cultural Economics», vol. 25, n. 1, 1999, pp. 51-70.
- R. STEINER, *I punti essenziali della questione sociale*, ultima edizione italiana

1999, Antroposofica, Milano 1917.

D. THROSBY, *The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics*, in «Journal of Economic Literature», vol. 32, n. 1, 1994, pp. 1-29.

D. THROSBY, *Economia e cultura*, il Mulino, Bologna 2005.

D. THROSBY, *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

M. TRIMARCHI, *Economia e cultura. Organizzazione e finanziamento delle istituzioni culturali*, F. Angeli, Milano 1993.

A. VERCELLI *et al.*, *Piccole imprese innovative in Italia: flessibilità tecnologica, contributo all'innovazione e fragilità finanziaria*, in «Economia e politica industriale», n. 63, 1989.

Gaetana Trupiano¹

Recenti sviluppi della politica culturale dell'Unione Europea

Abstract:

The European Union, EU, intervenes in favour of culture through some programs, taking into account that culture also carries out economic effects for development and employment, promoting cultural industries. The cultural sector in Europe represents more than 4.5% of GDP, about 4% of employment with 8.5 million.

Protection and enhancement of the European cultural heritage are the focus of EU funding. Different funding types in support of culture are available such as the Structural Funds. In addition, the Creative Europe program has revised the previous programs: Culture, Media, audiovisual-specific, and the budget lines for the financing of pilot projects.

This paper presents the Structural funds and the changes that have taken place from the 2000-2006 programming; it also examines the culture Programs from 2000-2006 and the Media program. Therefore, focuses on Creative Europe Program presenting a budget greater than that of previous cultural programs, ensuring greater attention to the cultural sector.

Keywords: European cultural policy, European funding, Structural funds, Creative Europe Program

L'Unione Europea, UE, interviene a favore della cultura attraverso alcuni programmi, tenuto conto che la cultura svolge anche effetti economici a favore dello sviluppo e dell'occupazione, incentivando le industrie culturali. In Europa il settore culturale rappresenta più del 4,5% del PIL, il 4% circa dell'occupazione con 8,5 milioni di occupati.

Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale europeo sono l'obiettivo del finanziamento dell'UE attraverso diverse tipologie quali i Fondi strutturali per gli interventi a favore della cultura e il programma Europa creativa che ha rivisto i precedenti Programmi: Cultura, Media, specifico per l'audiovisivo, e le linee di bilancio per il finanziamento dei progetti pilota.

Il lavoro ripercorre l'opera dei Fondi strutturali e le modifiche intervenute a partire dalla programmazione 2000-2006; esamina anche i Programmi cultura dal 2000-2006 e il Programma Media. Si sofferma, quindi, sul programma Europa creativa che presenta una dotazione finanziaria superiore a quella dei programmi culturali precedenti, garantendo una maggiore attenzione al settore culturale.

Parole chiave: Politica culturale europea, finanziamento europeo, fondi strutturali, Programma Europa creativa

¹ Professore ordinario di Scienza delle finanze e docente di Economia della cultura, Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Scienze Politiche.

Introduzione

Il modello culturale europeo si basa sia sul rispetto delle culture di ciascun popolo che nel favorire gli scambi e le cooperazioni al fine di rafforzare il senso di appartenenza all'Unione Europea, UE.

L'UE non si occupa soltanto di temi commerciali, ma interviene attivamente anche a favore della cultura attraverso alcuni programmi che tengono conto, come affermato dalla convenzione dell'UNESCO del 2005, della duplice natura della cultura che combina il valore culturale e il valore economico.

L'UE incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e appoggia i loro interventi in settori culturali rilevanti quali il cinema, lo spettacolo dal vivo, la musica, l'architettura, l'editoria e l'artigianato artistico che costituiscono il patrimonio culturale nel rispetto delle diversità nazionali e regionali, tenuto conto, tuttavia, del patrimonio culturale europeo comune. Rafforza, inoltre, la competitività del settore culturale.

Argomento dello studio è l'analisi dei metodi di finanziamento della cultura da parte dell'UE esaminando le diverse tipologie di finanziamento quali i Fondi strutturali per le erogazioni a favore della cultura, i programmi culturali specifici quali Cultura 2000-2006, Cultura 2007-2013, Media e le linee di bilancio che finanziano progetti pilota nel campo della cultura. Viene presentato anche il programma Europa creativa in vigore dal 2014.

Le fonti di finanziamento europeo alla cultura hanno mostrato modifiche importanti a partire dal 2007, anno di avvio delle Prospettive finanziarie 2007-2013; sono stati, infatti, apportati cambiamenti rilevanti per quanto riguarda i Fondi strutturali, è stato istituito il Programma Cultura 2007-2013 e il programma Media 2007-2013 per il settore audiovisivo.

Con le ultime revisioni e la creazione di Europa creativa il sistema è stato razionalizzato, mentre sono state introdotte alcune innovazioni. Obiettivo del nuovo programma, che si collega alla strategia Europa 2020, è la tutela delle diversità e del patrimonio culturale; deve, inoltre, essere rafforzata la competitività nel settore culturale con particolare attenzione all'audiovisivo.

1. I diversi programmi culturali dell'UE

Il finanziamento alla cultura si basa sui Fondi strutturali e su alcuni programmi specifici.

Tali finanziamenti possono essere distinti in programmi a gestione

diretta per i quali l'UE pubblica i bandi e pone un raffronto tra l'UE stessa, o una sua agenzia, e i beneficiari. Si tratta di programmi mirati tra i quali assumono particolare rilievo Cultura (2000-2006 e 2007-2013), con caratteristiche generali di intervento, e Media destinato al settore audiovisivo; interessante è anche il richiamo a Media Mundus per il periodo 2011-2013 rivolto ai Paesi terzi dell'UE. Dal 2014 è operativo il programma Europa creativa.

Tra le fonti di finanziamento della cultura a livello europeo sono importanti i Fondi strutturali che consentono all'UE di erogare contributi destinati ad affrontare questioni strutturali di natura economica e sociale; nella programmazione per il periodo 2007-2013, tenuto conto dell'ingresso di nuovi Stati membri, i programmi hanno assunto un rilievo ancora maggiore rispetto al periodo precedente (TRUPIANO, 2008).

Le linee di bilancio, infine, sono giacenze delle Direzioni Generali attivate per finanziare progetti pilota. Vengono, così, finanziate attività che non riguardano programmi definiti, ma iniziative che si concentrano su argomenti specifici ritenuti di volta in volta prioritari.

In sintesi, la gestione dei finanziamenti si suddivide in:

1. iniziative a gestione diretta che prevedono programmi mirati, linee di bilancio, Programma quadro ricerca e sviluppo;
2. iniziative a gestione indiretta relative ai Fondi strutturali.

2. I Fondi strutturali

Il finanziamento dei progetti culturali è possibile attraverso i Fondi strutturali, gestiti a livello nazionale (MINUTI, GIUSTI, 2007). I Fondi strutturali rappresentano una delle principali fonti di finanziamento delle politiche europee per il perseguimento dello sviluppo economico e la coesione sociale (TRUPIANO, 2008).

È necessario distinguere la programmazione dei Fondi strutturali relativa al periodo 2000-2006 dall'analisi dei Fondi strutturali per il 2007-2013, nel quadro delle prospettive finanziarie degli stessi periodi.

2.1. La Programmazione 2000-2006

È interessante soffermarsi sulla programmazione 2000-2006 poiché comprendeva un apposito asse dedicato alla cultura².

² È questo il terzo ciclo di programmazione dopo quelli del 1989-1993 e del 1994-1999.

Per questo periodo gli obiettivi prioritari della programmazione dei Fondi strutturali riguardavano:

1. lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni che presentavano ritardi nello sviluppo (obiettivo 1);
2. la riconversione economica e sociale delle aree con difficoltà strutturali (obiettivo 2);
3. l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione (obiettivo 3).

Per raggiungere tali obiettivi erano stati stanziati 195 milioni di cui:

1. 135,9 miliardi, pari al 69,7% del totale, all'obiettivo 1;
2. 22,5 miliardi, pari all'11,5% del totale, all'obiettivo 2;
3. 24,1 miliardi, pari al 12,3% del totale, all'obiettivo 3.

Il FERS, Fondo europeo di sviluppo regionale, riguarda gli obiettivi 1 e 2;

Il FSE, Fondo sociale europeo, gli obiettivi 1, 2 e 3;

Il FEAOG, Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, l'obiettivo 1 (sezione orientamento);

Lo SFOP, Strumento finanziario di orientamento della pesca, l'obiettivo 1.

Nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno, QCS, si avevano le Regioni Obiettivo 1 e i Programmi operativi regionali, POR.

In ogni POR, gli assi di intervento erano 7:

Asse I - risorse naturali;

Asse II - risorse culturali;

Asse III - risorse umane;

Asse IV - sviluppo locale;

Asse V - città;

Asse VI - reti e nodi di servizio;

Asse VII - assistenza tecnica.

Per l'Italia i 7 POR hanno riguardato la Calabria, la Sardegna, la Sicilia, la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata.

Per l'Asse II, risorse culturali, sempre per periodo 2000-2006, erano stati assegnati 2.500 milioni in 7 anni.

Sono stati finanziati:

1. i progetti infrastrutturali di tipo culturale che riguardavano la valorizzazione e la conservazione del patrimonio storico-architettonico, archeologico e paesaggistico;
2. la formazione professionale nel settore dei beni culturali;
3. gli aiuti alle imprese nella filiera dei beni culturali;
4. gli eventi culturali;

5. la migliore qualità dei servizio.

Le Iniziative comunitarie, IC, sono state lanciate per la prima volta dalla Commissione Europea nel 1989 e sono strumenti specifici della politica di sviluppo strutturale UE che integrano i Fondi strutturali.

Le IC hanno l'obiettivo:

1. della promozione della cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale;
2. del coinvolgimento degli operatori locali;
3. del sostegno al partenariato per una maggiore visibilità delle misure adottate (TRUPIANO, 2008).

Per il periodo 2000-2006 sono stati stanziati 260 miliardi suddivisi in due parti:

1. ai 15 Paesi membri UE sono stati assegnati 213 miliardi, di cui 195 destinati ai Fondi strutturali e 18 al Fondo di coesione;
2. ai 10 Paesi candidati all'adesione sono stati assegnati, dal 1 gennaio 2000, 27 miliardi.

2.2. La Programmazione 2007-2013

L'obiettivo generale per la Programmazione 2007-2013, che definiva gli obiettivi e le risorse del bilancio UE, riguardava la crescita dell'economia europea; lo sviluppo doveva essere sostenibile e favorire la riduzione del divario economico.

È stata rivista l'organizzazione dei Fondi strutturali rendendola, quindi, più semplice e razionale, tenuto conto anche delle esigenze dei nuovi Stati membri in una Europa allargata.

Le innovazioni riguardavano:

1. la maggiore fiducia nei sistemi di controllo degli Stati membri ripartendo chiaramente le responsabilità;
2. la migliore strategia nella programmazione;
3. la maggiore coerenza in ogni Fondo strutturale;
4. la semplificazione della gestione finanziaria;
5. la concentrazione sulle risorse e sui programmi.

Il processo di partenariato ha coinvolto l'autorità UE e le parti nazionali.

I nuovi Fondi strutturali, con regolamentazione specifica, riguardavano il Fondo europeo di sviluppo regionale, FERS, il Fondo sociale europeo, FSE, e il Fondo di coesione. È stato istituito il Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera, GECT.

In sintesi, obiettivi e strumenti della programmazione UE 2007-2013, per i Fondi strutturali, sono esposti nella [Tab. 1](#).

Tab. 1 – La programmazione comunitaria 2007-2013

Fondi strutturali	
Obiettivi	Strumenti finanziari
Convergenza e competitività	FERS FSE Fondo di coesione
Competitività e occupazione	FERS FSE
Cooperazione territoriale europea	FERS

Per l'Italia i programmi cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FERS 2007-2013) sulle regioni Obiettivo convergenza riguardavano la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia.

Secondo i dati del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, MiBACT³, si avevano:

1. 1.059 milioni dei POR per interventi su beni e attività culturali;
2. 7,5 milioni del progetto operativo assistenza tecnica 2009-2015, di cui è stato impegnato il 53% e speso il 48%.

Nell'ambito del progetto *Attrattori culturali, naturali e turismo* (2007-2013) sono stati assegnati, per l'Asse 1, finanziamenti per 634,5 milioni che comprendevano:

1. il grande progetto Pompei: 105 milioni assegnati (Decisione UE 2154/2012), 14,5 milioni banditi nel 2012;
2. i poli museali di eccellenza nel Mezzogiorno e altri attrattori: progetti cantierabili proposti dal MiBACT per 178,9 milioni nelle Regioni Campania, Calabria e Puglia;
3. per interventi di efficienza e risparmio energetico in musei, biblioteche e archivi, 40 milioni.

3. I Programmi Cultura

I programmi Cultura rappresentavano gli interventi specificamente dedicati al settore culturale. Riguardavano il periodo 2000-2006 e il periodo 2007-2013. Vengono sostituiti, insieme al Programma Media, da

³ MiBACT, 2014.

Europa creativa operativo dal 2014.

3.1. Il Programma Cultura 2000-2006

Il programma Cultura 2000-2006 tendeva a rendere più accessibile la cultura al grande pubblico e finanziare la cooperazione UE nei settori culturali ed artistici; rappresentava lo strumento specifico di finanziamento e programmazione per la cooperazione culturale. Istituito per il periodo 2000-2004, è stato prorogato al 2006.

Obiettivi erano:

1. la promozione del dialogo culturale;
2. la diffusione della cultura e delle opere culturali;
3. la valorizzazione della diversità culturale;
4. la condivisione del patrimonio culturale comune;
5. la diffusione di nuove tecnologie e buone prassi per la conservazione e la salvaguardia della cultura;
6. il riconoscimento dell'importanza del ruolo della cultura nello sviluppo economico.

Gli interventi riguardavano:

1. i progetti annuali di cooperazione per i Paesi membri e i Paesi terzi;
2. i progetti pluriennali di cooperazione attraverso le azioni integrate nell'ambito di accordi strutturali e pluriennali di cooperazione culturale;
3. il finanziamento di specifiche manifestazioni culturali di dimensione europea.

3.2. Il Programma Cultura 2007-2013

L'Agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione del 2007⁴ era alla base del programma Cultura 2007-2013⁵ per il finanziamento dei progetti culturali.

L'Agenda sottolineava il ruolo centrale della cultura nel processo di integrazione europea e per le relazioni europee con i Paesi terzi; erano stati proposti tre obiettivi strategici:

1. la promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale;
2. l'utilizzo della cultura, catalizzatore della creatività e dell'innovazione, nell'ambito della strategia di Lisbona a favore dello sviluppo

⁴ G.U. C287 del 29.11.2007.

⁵ Decisione n. 1855/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006.

- e dell'occupazione;
3. la garanzia che la cultura fosse un elemento importante nelle relazioni internazionali⁶.

Cultura 2007-2013 presentava l'obiettivo generale di costruire uno spazio culturale europeo comune e, quindi:

1. sosteneva la mobilità transnazionale di coloro che operavano nel settore culturale;
2. favoriva la circolazione delle opere d'arte e dei prodotti culturali e artistici;
3. agevolava il dialogo interculturale e l'accesso al patrimonio culturale;
4. promuoveva la cooperazione culturale transfrontaliera tra operatori e istituzioni culturali;
5. finanziava progetti relativi alla formazione e all'educazione culturale;
6. promuoveva la divulgazione delle conoscenze e delle informazioni.

Le principali attività erano suddivise in:

1. sostegno alle attività culturali (77% delle risorse di bilancio del Programma). Si trattava di progetti di cooperazione pluriennale che necessitavano di 6 *partners* provenienti da 6 differenti Paesi, con durata di 3-5 anni e finanziamenti tra 200 mila e 500 mila euro; progetti di cooperazione con 3 *partners* provenienti da 3 diversi Paesi, durata superiore a 2 anni e sussidi tra 50 mila e 200 mila euro; progetti relativi all'attività di traduzione con durata superiore a 2 anni e sussidi tra 2 mila e 60 mila euro. La cooperazione con i Paesi terzi richiedeva 3 *partners* provenienti da 3 diversi Paesi ai quali si aggiungeva la cooperazione con 1 organizzazione di un Paese terzo, la durata doveva essere superiore a 2 anni e i sussidi si ponevano tra 50 mila e 200 mila euro;
2. sostegno alle organizzazioni culturali e alle reti di interesse europeo (10% circa delle risorse di bilancio del Programma) al fine di cofinanziare i costi operativi dei programmi a lungo termine delle organizzazioni che avevano finalità di interesse generale europeo

⁶ Gli Stati membri avevano presentato, quindi, un progetto limitato al 2008-2010 che individuava cinque aree prioritarie: 1. il miglioramento delle condizioni per la mobilità degli artisti e altri professionisti che operavano nel campo della cultura; 2. la promozione dell'accesso alla cultura (mobilità delle collezioni, sinergie con l'istruzione in campo artistico, digitalizzazione, multilinguismo, dialogo interculturale, turismo culturale/patrimonio culturale, accesso dei giovani alla cultura); 3. lo sviluppo di dati, statistiche e metodologie; 4. la massimizzazione del potenziale delle industrie culturali; 5. la promozione e l'attuazione della Convenzione UNESCO sulla Protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali.

nel campo della cultura, oppure un obiettivo che facesse parte della politica UE in questa area;

3. sostegno alle attività che massimizzavano l'impatto di progetti, analisi, statistiche, studi sulla cooperazione e lo sviluppo della politica culturale (5% circa delle risorse di bilancio del programma). Tale sostegno aveva la finalità di promuovere analisi in campo culturale;
4. gestione del programma (8% circa delle risorse di bilancio del programma).

Per essere finanziati dall'UE, i progetti dovevano rientrare in uno di questi obiettivi. Gli interventi assumevano diverse caratteristiche.

Erano volti al sostegno di azioni culturali attraverso:

1. i poli di cooperazione, pluriennali;
2. le azioni di cooperazione, annuali;
3. le azioni speciali.

Il programma favoriva la creazione dei Punti di contatto cultura per diffondere informazioni pratiche sul programma stesso; i punti operavano a livello nazionale.

Il programma Cultura 2007-2013 era più flessibile rispetto al precedente e presentava un approccio cooperativo tra UE e Stati membri e di tipo interdisciplinare; possedeva un *budget* di 400 milioni di euro per l'intero periodo che gli consentiva di finanziare circa 300 diverse azioni culturali l'anno. Beneficiari erano gli operatori culturali, le istituzioni e gli individui inseriti in progetti che riguardavano anche la cooperazione culturale transnazionale e l'innovazione.

Erano eleggibili le organizzazioni pubbliche e private con personalità giuridica la cui principale attività riguardava il settore culturale; tali organizzazioni dovevano avere sede legale nei Paesi eleggibili⁷.

L'UE non finanziava l'intero costo del progetto che doveva disporre di risorse addizionali, aggiuntive rispetto ai fondi UE. Coloro che richiedevano fondi dovevano, pertanto, provvedere attraverso risorse proprie o finanziamenti provenienti da altre organizzazioni quali autorità locali, regionali o nazionali, fondazioni, ecc.

Nel complesso, Cultura 2007-2013 era più completo, più aperto e più semplice da utilizzare rispetto al programma precedente. La gestione del programma era affidata ad una agenzia esecutiva.

⁷ Paesi membri UE, Paesi EEA (Islanda, Liechtenstein, Norvegia), Paesi che hanno fatto domanda di adesione all'UE (Croazia, Turchia ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia). I Paesi non inseriti nella lista erano chiamati Paesi terzi e il Programma finanziava progetti di cooperazione con gli operatori culturali di questi Paesi.

4. Il programma Media

Tenuto conto che il settore audiovisivo rappresenta uno strumento essenziale per lo sviluppo e la trasmissione dei valori culturali europei, si sottolinea il sostegno UE alle diverse edizioni del programma Media.

Il programma Media I era nato al fine di promuovere lo sviluppo dell'industria audiovisiva europea con durata di cinque anni, dal 1991 al 1995.

Successivamente si è avuto il programma Media II che tendeva ad incentivare lo sviluppo e la distribuzione delle opere audiovisive europee per il periodo 1996-2000, rafforzando la competitività dell'industria audiovisiva e valorizzando il patrimonio europeo del settore; rispettava la diversità linguistica e culturale.

Il programma Media Plus era valido per il periodo 2001-2005 e incentivava lo sviluppo, la distribuzione e la promozione delle opere audiovisive europee. Il programma Media formazione, valido per il periodo 2001-2005, prolungato al 2006, si rivolgeva prevalentemente agli operatori dell'industria audiovisiva europea alla quale voleva fornire, attraverso una formazione professionale permanente, le competenze necessarie all'inserimento nel mercato.

Nella relazione del 2008 della Commissione Europea sulla valutazione per l'attuazione dei programmi Media Plus e Media formazione si sottolineava la frammentarietà del mercato audiovisivo europeo determinata dalla diversità linguistica e culturale degli Stati UE, dalla carenza di formazione professionale, dalla mancanza di strategie imprenditoriali a livello europeo e dalla scarsa circolazione delle opere al di fuori del Paese d'origine. Nonostante tali difficoltà, i risultati dei due programmi erano stati considerati sufficientemente positivi, nel confronto con gli obiettivi dei programmi stessi (TRUPIANO, 2012).

Il programma Media 2007 per il periodo 2007-2013⁸ rappresentava anch'esso lo strumento finanziario di intervento per il settore audiovisivo; il programma voleva rafforzare il settore attraverso lo sviluppo dell'industria audiovisiva.

Obiettivi erano:

1. la conservazione e la valorizzazione della diversità culturale e linguistica europea, oltre che del patrimonio audiovisivo cinematografico;
2. l'aumento della circolazione delle opere audiovisive all'interno e all'esterno dell'UE, favorendo la cooperazione degli interessati;
3. la crescita della concorrenzialità nel settore audiovisivo europeo, favorendo l'occupazione del settore;

⁸ Decisione 2006/1718/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006.

4. il rafforzamento della struttura audiovisiva europea, in particolare delle piccole e medie imprese, PMI;
5. la riduzione degli squilibri tra Paesi a forte capacità produttiva e quelli a scarsa capacità produttiva.

L'intervento di Media 2007-2013 si concretizzava a monte della produzione audiovisiva (rafforzamento delle professionalità, miglioramento della qualità delle opere, aumento della dimensione europea dei progetti, sviluppo dei progetti di produzione e agevolazione dell'elaborazione dei programmi di finanziamento per le società del settore) e a valle della produzione audiovisiva stessa (rafforzamento della distribuzione e diffusione dei prodotti audiovisivi, promozione della circolazione delle opere audiovisive)⁹.

Sotto il profilo finanziario l'UE aveva stanziato 755 milioni per raggiungere gli obiettivi del programma con la seguente ripartizione:

1. 7% circa per l'acquisizione e il perfezionamento delle competenze;
2. 20% almeno per lo sviluppo;
3. 55% almeno per la distribuzione;
4. 9% circa alla promozione;
5. 4% circa ai progetti pilota;
6. 5% alle questioni orizzontali.

Interessante è il programma Media Mundus, lanciato nel 2005, che tendeva a rafforzare i legami culturali e commerciali tra l'industria cinematografica europea e quella dei Paesi terzi¹⁰.

5. Il programma Europa creativa

Dal 1 gennaio 2014 è operativo il programma Europa creativa a favore della cultura e del settore audiovisivo per il periodo 2014-2020¹¹. La dotazione finanziaria è di 1,46 miliardi, importo che supera di più del 9% i finanziamenti precedenti; tenuto conto delle stime sull'inflazione, a prezzi 2011, si tratta di 1,3 miliardi.

Il programma fornirà finanziamenti ad almeno 250.000 artisti ed

⁹ Media 2007-2013 si rivolgeva non solo agli operatori UE, ma anche a quelli del SEE (Spazio economico europeo); ai Paesi candidati all'adesione UE, agli Stati aderenti alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla televisione transfrontaliera e a quelli che avevano firmato con l'UE accordi di associazione e cooperazione per il settore audiovisivo.

¹⁰ Decisione n. 1041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009.

¹¹ Regolamento (UE) N. 1295/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce il programma Europa creativa (2014-2020). G.U. dell'Unione europea L 347/221 del 20.12.2013.

operatori nel campo culturale, a 2.000 sale cinematografiche, ad 800 film, per un aiuto concentrato specialmente a favore della distribuzione delle opere. Favorirà anche la traduzione di 4.500 libri consentendo agli autori di entrare in nuovi mercati.

I finanziamenti erogati da Europa creativa saranno rappresentati, in gran parte, da sussidi a progetti individuali presentati da organizzazioni culturali.

Beneficiari saranno anche gli operatori dei settori culturale e audiovisivo, le organizzazioni dello spettacolo, della televisione, della musica, dell'industria dei *video games*. Potranno lavorare muovendosi in Europa ampliando il loro pubblico ed acquisendo nuove specializzazioni.

Il nuovo programma comprende in un solo strumento i programmi precedenti: Cultura, Media e Media Mundus al fine di rendere più semplici le modalità operative, migliorando l'efficienza e la produttività. Sicuramente si basa sull'esperienza derivante dall'operare dei programmi precedenti che hanno appoggiato i settori culturali e audiovisivi per più di 20 anni.

Viene anche facilitato l'accesso ai Fondi strutturali europei 2014-2020 per la cultura e reso più agevole il ricorso al credito per le imprese e le istituzioni che operano nel campo culturale e dell'audiovisivo¹².

Gli obiettivi di Europa creativa riguardano:

1. la tutela della diversità linguistica e culturale e la promozione del senso di identità comune;
2. il rafforzamento della competitività delle industrie culturali e la crescita economica sostenibile;
3. la mobilità delle opere e degli artisti europei;
4. la capacità finanziaria delle imprese e delle istituzioni culturali;
5. la cooperazione per l'innovazione e l'imprenditorialità.

Il Programma è articolato in due sottoprogrammi:

1. il sottoprogramma Cultura al quale assegnare almeno il 31% delle risorse a favore dello spettacolo, delle arti, del patrimonio culturale, oltre che per accrescere la formazione culturale, la diffusione delle competenze digitali e l'innovazione;
2. il sottoprogramma Media al quale assegnare almeno il 56% delle risorse per il rafforzamento dell'audiovisivo europeo e del cinema. Il precedente programma Media Mundus è inserito nel sottoprogramma Media.

Tale differenza nelle assegnazioni riflette la suddivisione dei fondi che le due aree hanno ricevuto in passato.

Ad essi si aggiunge una sezione transettoriale per una azione a favore

¹² Il programma non riguarda, tuttavia, i Fondi strutturali che erogano finanziamenti per investimenti culturali e per interventi di tutela e restauro del patrimonio storico ed architettonico, per infrastrutture e servizi alla cultura.

della cooperazione e della circolazione trasversale e le garanzie al quale assegnare almeno il 13% delle risorse.

Tale sezione comprende uno strumento di garanzia per i settori culturale e creativo; si tratta di una iniziativa sperimentale per facilitare l'accesso al credito da parte delle PMI e delle organizzazioni culturali di piccola e media dimensione. La nuova *Financial Guarantee Facility*, gestita dall'*European Investment Fund* renderà possibile l'accesso a piccole imprese culturali e creative per più di 750 milioni di prestiti bancari. Il Fondo di garanzia che ammonta a 121 milioni sarà operativo dal 2016. La presenza di uno strumento finanziario autonomo di garanzia¹³ per il settore culturale, favorisce lo sviluppo del settore stesso.

Saranno finanziati studi, analisi ed una più efficiente raccolta di dati per migliorare la base delle decisioni di politica economica; altri finanziamenti riguarderanno progetti sperimentali a favore della cooperazione tra i diversi settori culturali, in particolare tra audiovisivo e cultura in generale.

Circa 60 milioni sono destinati a favore della cooperazione politica e per agevolare le innovazioni a vantaggio di un incremento degli spettatori e per nuovi modelli commerciali.

Europa creativa sostiene, inoltre, il settore culturale nell'adattamento all'era della digitalizzazione e della globalizzazione.

Particolare attenzione è dedicata alla cooperazione transnazionale tra organismi culturali non solo all'interno dell'UE.

Favorisce la formazione professionale specialmente nel settore audiovisivo. Fornisce fondi per la coproduzione internazionale di film, l'istituzione di festival cinematografici, l'iniziativa delle Capitali europee della cultura, alcuni premi europei e il marchio del patrimonio europeo (*European Heritage Label*).

Le aree territoriali interessate sono l'UE a 28 membri, i Paesi dell'Associazione europea di libero scambio, EFTA/SEE e la Svizzera. Rientrano, ad eccezione che per lo strumento di garanzia, anche i Paesi candidati dell'UE e i candidati potenziali che beneficiano di un strategia di preadesione, i Paesi terzi interessati dalla Politica europea di vicinato, PEV.

Conclusioni

Il principio della tutela e della valorizzazione della cultura presenta aspetti politici, giuridici, economici e sociali che sono alla base della strategia europea.

¹³ Gli intermediari finanziari selezionati operano a favore di progetti culturali assicurando un portafoglio crediti equilibrato in termini di copertura geografica settoriale. Regolamento n. 1295 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013.

Le finalità economiche riguardano le politiche a favore dello sviluppo economico e dell'occupazione attraverso l'incentivazione delle industrie culturali.

Gli strumenti principali ai quali fa ricorso l'UE nel finanziamento della cultura sono i Fondi strutturali e, dal 2014, il Programma Europa creativa.

I Fondi strutturali sono il principale mezzo per la riduzione degli squilibri socio-economici. In particolare, nella programmazione per il periodo 2000-2006 era presente uno specifico asse dedicato alla cultura, riconoscendo che le risorse finanziarie del settore culturale destinate alle infrastrutture, alla formazione, alle imprese oppure ad eventi specifici servivano a favorire lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni che mostravano ritardi nello sviluppo.

Nella programmazione successiva, 2007-2013, aveva assunto particolare importanza il FERS che interveniva nella tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, ma anche nel recupero delle zone urbane e industriali in abbandono.

La dotazione finanziaria delle due programmazioni dei Fondi strutturali 2000-2006 e 2007-2013 evidenziava che, mentre i fondi assegnati nella prima programmazione raggiungevano 185 miliardi, nella seconda si avevano 308 miliardi con un maggiore coinvolgimento delle stesse finalità culturali.

Il 13 febbraio 2015 la Commissione Europea ha adottato il Programma operativo cultura e sviluppo relativo alle Regioni Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia, con l'obiettivo di tutelare e valorizzare i principali siti culturali e di consolidare il settore produttivo collegato al patrimonio culturale con particolare attenzione all'imprenditorialità, alle piccole e medie imprese nel campo del turismo e della cultura.

Il Programma dispone di 490,9 milioni, di cui 368,2 milioni, pari al 75%, sono stanziati dal FERS e il rimanente dal cofinanziamento nazionale.

I risultati attesi riguardano 560.000 nuove visite annuali ai siti culturali beneficiari; lavori di restauro e ristrutturazione su una superficie di 277.375 metri quadrati; sostegno a 1.735 piccole e medie imprese e un aumento degli investimenti privati nella cultura dal 6,9% al 7,1% del PIL.

È importante sottolineare, inoltre, che all'interno del settore culturale, sono stati unificati i diversi programmi attraverso Europa creativa superando la frammentazione e attribuendo maggiore visibilità ai programmi stessi. Presenta due sottoprogrammi indipendenti: Cultura e Media proseguendo nel considerare le particolari esigenze del settore audiovisivo e, in particolare, del settore cinematografico. È presente anche una sezione intersettoriale.

Finalità principale del nuovo programma è quella di creare nuova occupazione e contribuire maggiormente allo sviluppo dell'economia europea.

Il programma dovrebbe ridurre le difficoltà di molte imprese del settore

ad accedere ai finanziamenti. Provvederà a fornire un apporto consistente attraverso la *Guarantee Facility* che consentirà l'accesso al finanziamento a favore di centinaia di piccole imprese.

Europa creativa dovrebbe approfittare delle opportunità della globalizzazione e delle tecnologie digitali che stanno modificando sempre di più il modo di operare anche nel campo della cultura. Dovrebbe anche contribuire a ridurre la frammentazione del mercato culturale legato a tradizioni e linguaggi differenti con le sue 24 lingue ufficiali, 3 alfabeti e numerosissime lingue regionali e locali.

Rilevante è anche la difficoltà di accesso ai finanziamenti, in particolare per le piccole e medie imprese e le organizzazioni *non profit*, e la complessità delle procedure amministrative.

In conclusione, l'attenzione dell'UE verso il settore culturale è certamente cresciuta. Sono stati riordinati i programmi e aumentate le risorse finanziarie a favore della cultura.

È necessario, tuttavia, sostenere maggiormente queste azioni fornendo finanziamenti più efficienti e consistenti. Tale politica dovrebbe portare ad accordi all'interno dell'UE anche in settori collegati quali l'istruzione, la ricerca e tra diversi soggetti come le istituzioni pubbliche, *non profit* e private nel settore culturale in una logica ampia di collaborazione tra i diversi *stakeholders*. Rimane, quindi, l'esigenza di rafforzare ulteriormente l'impegno, anche finanziario, per un settore basilare per l'intera vita economica e sociale europea.

BIBLIOGRAFIA

- F. BENHAMOU, *L'économie de la culture*, Editions la Découverte, Paris 2000.
B. FREY, *Art and Economics*, Springer-Verlag, Heidelberg 2000.
MINISTERO DEI BENI E DELLA ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO, MiBACT, *Minicifre della cultura*, 2014.
M. MINUTI, C. GIUSTI, *La nuova stagione delle politiche di coesione: la cultura nella prospettiva dei fondi strutturali 2007-2013*, in R. GROSSI (a cura di), *La cultura per un nuovo modello di sviluppo*, Quarto rapporto annuale Federculture, Allemandi, Milano 2007.
D. THROSBY, *Economia e cultura*, Il Mulino, Bologna 2005.
R. TOWSE, A. KHAKEE, *Cultural Economics*, Springer Verlag, Heidelberg 2000.
G. TRUPIANO, *I programmi culturali dell'Unione europea*, in F. BASILE, M.

PILATO, *Per costruire l'Unità. Studi sull'Italia e l'integrazione europea di fronte alla governance mondiale in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia*, Cacucci, Bari 2012.

G. TRUPIANO, *Il finanziamento della cultura da parte dell'Unione europea. I Paesi del Sud del Mediterraneo*, in CENTRO ALTIERO SPINELLI, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale: Profili nazionali ed europei*, in *La Cittadinanza europea*, Roma 2008.

UNESCO, *Final Report of Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development: The Power of Culture*, Paris 2008.

J.D. WOLFENSOHN *et al.*, *Culture Count: Financing, Resources, and the Economics of Culture in Sustainable Development*, Proceedings of the Conference, Florence, Washington DC, World Bank 2000.

Valerio Lo Mauro¹

L'utilizzo dei fondi europei per la cultura in Italia

Abstract:

This study focuses on the Community funding in indirect management (Structural Funds) and direct management (in particular the Culture Program) with reference to the programs just ended, the edition 2007-2013, with a focus on our country's experience.

With regards to indirect financing this study analyzes three specific cases (Lazio Region, Sicily Region and Tuscany Region), trying to outline not only the critical and problematic elements (Lazio and Sicily cases), but also the best practices (Tuscany case) that can be considered in order to implement a more effective and efficient cultural strategy for the current programming 2014-2020.

With reference to direct financing (the Culture Program 2007-2013), particular attention is paid to a specific case of great interest where the institution coordinating the project has been the Municipality of Tarquinia.

Keywords: Economics, Culture, Financing, Italy

Il presente studio si concentra sui finanziamenti comunitari a gestione indiretta, cioè i Fondi strutturali, e diretta, in particolare il programma Cultura, nella programmazione appena conclusa, quella 2007-2013, con un occhio di riguardo all'esperienza maturata nel nostro Paese.

Per quel che riguarda la programmazione a gestione indiretta sono stati analizzati tre casi specifici (Regione Lazio, Regione Sicilia e Regione Toscana), delineandone gli elementi critici e problematici (Lazio e Sicilia), ma anche le best practices (Toscana) che possono essere prese in considerazione per poter implementare una strategia culturale più efficace ed efficiente nella programmazione vigente, quella 2014-2020.

Per quel che riguarda, invece, i finanziamenti comunitari a gestione diretta (il programma Cultura 2007-2013), l'attenzione maggiore è stata posta su un caso specifico di grande interesse: quello che ha visto come capofila il Comune di Tarquinia.

Parole chiave: Economia, Cultura, Finanziamento, Italia

¹ Dottore di ricerca e cultore della materia in Economia della cultura presso l'Università degli Studi Roma Tre.

Introduzione

La cultura, nel contesto odierno, caratterizzato dall'affermarsi della globalizzazione, sta assumendo un ruolo sempre più centrale nelle relazioni internazionali, tanto è vero che gli Stati considerano ormai la diplomazia culturale un importante strumento per instaurare un dialogo politico ed economico con gli altri Paesi.

In particolare, considerando la relazione esistente tra economia e cultura, è possibile parlare di vantaggi diretti e indiretti, con riferimento ad un investimento nel settore culturale: i primi sono legati prevalentemente agli aspetti economici in quanto le azioni volte alla scoperta o alla riqualificazione di siti archeologici, di centri urbani o alla valorizzazione delle tradizioni popolari e artigianali, comportano sia un miglioramento del livello occupazionale e, conseguentemente, del reddito di un Paese, sia un effetto moltiplicativo in altri settori, quali turismo e artigianato; quelli indiretti, invece, fanno essenzialmente riferimento alla dimensione sociale in quanto la valorizzazione del patrimonio culturale determina, all'interno di una collettività, una riscoperta della propria identità e della memoria collettiva, consentendo uno scambio e un confronto tra varie esperienze, determinanti per lo sviluppo del dialogo tra società diverse.

Tali vantaggi dovrebbero essere presi in considerazione soprattutto dal nostro Paese che dovrebbe dare maggior impulso alla tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale sia come elemento di prestigio e diffusione della propria immagine all'estero, sia, soprattutto, come fattore di sviluppo per rilanciare la competitività e la crescita economica a livello internazionale. Tuttavia, a più livelli, si ha ancora poca consapevolezza del fatto che il patrimonio culturale è in grado di alimentare il tessuto produttivo e imprenditoriale di un territorio.

Considerato quanto detto finora, l'analisi contenuta nel presente studio si concentrerà dapprima sui finanziamenti comunitari a gestione indiretta, cioè i Fondi strutturali. In particolare, l'attenzione verrà posta sulla programmazione appena conclusa, quella 2007-2013, con un occhio di riguardo all'esperienza maturata nel nostro Paese. Infatti, considerando i tre casi esaminati (Regione Lazio, Regione Sicilia e Regione Toscana), sono stati delineati gli elementi critici e problematici relativi ad un uso non efficace, nonché efficiente, delle risorse assegnate (Lazio e Sicilia), ma anche le *best practices* (Toscana) che possono essere prese in considerazione per poter implementare una strategia culturale più idonea nella programmazione vigente, quella 2014-2020.

Successivamente, saranno approfonditi i finanziamenti comunitari a gestione diretta, cioè un programma specifico che si rivolge esclusivamente al settore culturale: il programma Cultura 2007-2013. In particolare, l'attenzione

maggior parte sarà posta su un caso specifico italiano di grande interesse: quello che ha visto come capofila il Comune di Tarquinia.

1. I finanziamenti europei a gestione indiretta: i Fondi strutturali

I Fondi strutturali sono degli strumenti finanziari istituiti e gestiti dalla Commissione Europea, con lo scopo di perseguire la coesione economica e sociale di tutte le Regioni dell'Unione Europea, UE, riducendo il divario tra quelle più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo. Tale obiettivo appare determinante per arrivare alla crescita e al benessere comune, eliminando le disparità e il dislivello a livello statale e regionale.

L'utilizzo dei Fondi strutturali si è reso necessario, soprattutto ai nostri giorni, in quanto il processo di integrazione europea vede l'adesione di 28 Stati membri con ben 493 milioni di abitanti, in cui una Regione su quattro presenta un PIL pro capite inferiore al 75% della media europea. Tali realtà, quindi, necessitano di interventi finanziari atti a rimuovere gli ostacoli geografici, economici e sociali che, di fatto, impediscono il pieno sviluppo dell'UE.

Considerando l'ammontare delle risorse finanziarie disponibili dei Fondi strutturali, pari a circa 336 miliardi per la programmazione 2007-2013, l'Italia, con i suoi circa 28 miliardi, figurava al terzo posto dopo la Polonia, con circa 67 miliardi, e la Spagna, con circa 35 miliardi, mentre altri Paesi avevano una quota vicina a quella della nostra penisola (Germania e Repubblica Ceca con circa 26 miliardi, mentre l'Ungheria ne aveva circa 25)².

Per quel che riguarda più specificatamente il settore culturale, l'Italia ha dedicato alla cultura il 2,9% delle sue risorse, pari a 800 milioni, suddivisi in tre ambiti di spesa:

1. tutela e protezione del patrimonio con 379 milioni, pari al 47,3% dello stanziamento totale;
2. sviluppo delle infrastrutture culturali (ad esempio utilizzo degli edifici dismessi) con 161 milioni, pari al 20,1%;
3. servizi culturali (orientati al turismo) con 260 milioni, pari al 32,5%³.

Adottando, invece, un approccio comparativo sul livello di spesa dei Fondi strutturali dei singoli Paesi UE, è possibile evidenziare come l'Italia, in relazione alla quota dei fondi assegnati, figurava al terzo posto come livello di spesa culturale. Tale dato di per sé può essere considerato

² ROMANO *et al.*, 2007, p. 23.

³ SACCO, 2012, p. 20.

in maniera positiva, specie se paragonato a quello di altri Paesi membri maggiormente rilevanti sulla scena internazionale (Francia, Germania e Spagna, il cui livello di spesa si attestava all'1%, mentre quello del Regno Unito addirittura allo 0,3%). Infatti, l'ammontare complessivo di spesa risultava in termini relativi maggiore rispetto alla media europea di poco più di un punto percentuale (1,2% per l'esattezza). Quindi, è evidente come l'Italia attribuisse una certa rilevanza alla cultura dal punto di vista allocativo, sebbene occorra registrare che il nostro Paese sia tra i più ricchi di patrimonio artistico e culturale nel vecchio continente.

*Tab. 1 – Ripartizione dei Fondi strutturali e della spesa culturale
2007-2013 dei Paesi UE*

<i>Paese</i>	<i>Ammontare totale (euro)</i>	<i>Ammontare culturale (euro)</i>	<i>Ammontare culturale (%)</i>
Malta	840.123.051	69.280.000	8,2
Cipro	612.434.992	31.450.000	5,1
Italia	27.965.315.403	800.149.395	2,9
Lituania	6.775.492.823	184.866.895	2,7
Danimarca	509.577.239	12.254.216	2,4
Grecia	20.210.261.445	483.445.000	2,4
Estonia	3.403.459.881	69.209.924	2,0
Slovenia	4.101.048.636	82.695.032	2,0
Repubblica Slovacca	11.360.619.950	227.020.460	2,0
Finlandia	1.595.966.044	31.241.309	2,0
Repubblica Ceca	26.302.604.484	512.687.620	1,9
Bulgaria	6.673.628.244	107.885.887	1,6
Ungheria	24.921.148.600	410.426.968	1,6
Polonia	65.221.852.992	1.014.117.040	1,6
Portogallo	21.411.560.512	332.748.853	1,6
Belgio	2.063.500.766	30.854.367	1,5
Olanda	1.660.002.737	25.675.000	1,5
Svezia	1.626.091.888	22.796.051	1,4
Germania	25.488.616.290	258.234.809	1,0
Spagna	34.657.733.981	346.605.430	1,0
Francia	13.449.221.051	140.905.555	1,0
Austria	1.204.748.581	12.107.000	1,0
Romania	19.213.036.712	200.087.369	1,0
Lettonia	4.530.447.634	42.373.529	0,9
Irlanda	750.724.742	3.000.000	0,4
Regno Unito	9.890.937.463	33.276.396	0,3
Lussemburgo	50.487.332	/	/
TOTALE	336.490.373.473	5.485.394.105	1,6

Fonte: <http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/funding/index_it.cfm> ed elaborazione personale

1.1. Il caso della Regione Lazio: la priorità 2.5

Tra la fine del 2006 e i primi mesi del 2007 era stato definito il POR (Piano Operativo Regionale) Lazio per la programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. Tuttavia, tale strategia è stata revisionata tra la fine del 2007 e il primo semestre 2010 a seguito della crisi economico-finanziaria.

Infatti, nel secondo semestre del 2008, si era allargato il *gap* socio-economico tra l'area metropolitana di Roma e il resto della Regione, con diversi settori industriali indeboliti: chimico, energetico, farmaceutico, metallurgico, tessile, legno, gomma e carta. Ovviamente tale situazione aveva determinato un peggioramento dei principali indicatori economici: si pensi all'aumento sensibile della disoccupazione maschile che, nel triennio 2007-2009, era incrementata dell'1,7%, mentre quella femminile del 2,6%⁴.

Tab. 2 – Comparazione livello di spesa POR FESR Lazio 2007-2013

<i>Assi</i>	<i>POR FESR 02/10/2007 (euro)</i>	<i>POR FESR 28/03/2012 (euro)</i>
Asse 1: Innovazione e economia della conoscenza	255.000.000	325.629.400
Asse 2: Ambiente e prevenzione dei rischi	189.000.000	219.870.000
Asse 3: Accessibilità	272.000.000	90.500.00
Asse 4: Assistenza tecnica	27.512.676	27.512.676
Asse 5: Sviluppo urbano e locale		80.000.000
TOTALE	743.512.676	743.512.676

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, Regione Lazio, p. 22 ed elaborazione personale

In via generale le nuove scelte di *policy* hanno dimostrato come ci sia stato un certo incremento della dotazione finanziaria degli assi 1 e 2 (rispettivamente del 9,5% e di circa il 4%), mentre un forte decremento di spesa è stato riscontrabile nell'asse 3 (24,5%). Del tutto nuovo, invece, nella riprogrammazione 2007-2013, è stato l'asse 5 che godeva di circa l'11% delle risorse disponibili.

Ai fini di questa discussione, l'analisi è stata posta maggiormente sull'asse 2 che, pur essendo rivolto al settore ambientale, conteneva anche una specificità culturale: si trattava dell'attività 2.5, ovvero gli interventi per la valorizzazione e la promozione dei GAC (Grandi Attrattori Culturali), dedicata alla realizzazione di quegli interventi in grado di valorizzare il

⁴ NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI, 2011, p. 6.

potenziale attrattivo di aree di particolare valenza culturale, ambientale e turistica⁵, diversificando e ampliando i flussi turistici regionali.

Tab. 3 – Comparazione livello di spesa Asse 2 POR FESR Lazio 2007-2013

<i>Attività</i>	<i>POR FESR 02/10/2007 (euro)</i>	<i>POR FESR 28/03/2012 (euro)</i>
2.1 Promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili	74.000.000	134.870.600,22
2.2 Bonifica e recupero delle aree e dei siti inquinati	22.000.000	22.000.000
2.3 Prevenzione e gestione del rischio idrogeologico	36.000.000	36.000.000
2.4 Valorizzazione delle strutture di fruizione delle aree protette	21.000.000	21.000.000
2.5 Interventi per la valorizzazione dei GAC	35.000.000	5.000.000
Cooperazione interregionale	1.000.000	1.000.000
TOTALE	189.000.000	219.870.600,22

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, Regione Lazio, p. 25 ed elaborazione personale

Come si è potuto vedere dai dati disponibili, la priorità 2.5 è stata fortemente ridimensionata a livello finanziario, a seguito della riprogrammazione del POR, con una diminuzione di circa il 75% delle risorse disponibili, passando da 35 a 5 milioni. Tale dato è particolarmente significativo, considerando anche che l'asse 2 complessivamente poteva contare su maggiori risorse a seguito della riprogrammazione del POR regionale.

Le ragioni di questo netto taglio di spesa sono state molteplici: peggioramento della finanza pubblica; inadeguata sostenibilità economico-finanziaria dei singoli interventi, ovvero mancanza di un preciso progetto gestionale dei siti in questione; problemi procedurali sia per l'elaborazione di un piano gestionale sia per la (bassa) partecipazione degli enti locali e degli *stakeholders* ai progetti artistici e culturali.

Il nuovo ammontare dei finanziamenti, pari a 5 milioni, era stato destinato alla realizzazione di progetti volti a tutelare, conservare, valorizzare e promuovere le aree di particolare pregio al fine di garantire una migliore fruizione dei beni artistici e culturali. Tali interventi erano rivolti, in particolare, a

⁵ In particolare tali GAC erano originariamente uno per ogni provincia: Vulci (Viterbo), Fossanova (Latina), Via del sale (Rieti), Mura poligonali del Frusinate (Frosinone) e Tivoli/Polo Tiburtino (Roma). Si tratta nello specifico di siti iscritti nella lista UNESCO che possono contare su diverse risorse culturali, materiali e immateriali, e paesaggistiche (NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI, 2011, p. 17).

quelle zone che presentavano una significativa e rilevante dotazione culturale, considerando anche le potenzialità legate al turismo, in quanto l'obiettivo era quello di innescare effetti di crescita e sviluppo sostenibile.

In via definitiva sono stati approvati quattro interventi finanziari per la Regione Lazio:

1. il sistema culturale integrato del sito UNESCO di Cerveteri e Tarquinia con 2.250.000 euro;
2. il progetto Etruschi nel Lazio di identità visiva e di comunicazione/immagine coordinata con 250.000 euro;
3. il progetto di valorizzazione del sistema territoriale Parco archeologico di Vulci con 1.150.000 euro;
4. la valorizzazione ed integrazione tra beni culturali e ambientali di Tivoli con 1.350.000 euro.

Come si è potuto vedere l'esperienza laziale è particolarmente interessante in quanto sintetizza molti dei limiti finanziari, gestionali e progettuali presenti ancora oggi a livello nazionale sull'uso limitato e inefficiente dei Fondi strutturali, specie nel settore culturale che può rappresentare un possibile volano dell'economia locale, regionale e nazionale, attualmente in crisi.

1.2. Il caso della Regione Sicilia: contenuto e analisi dell'asse 3

Fin dall'avvio della politica di coesione dell'UE la Sicilia si è sempre posizionata tra le primissime Regioni destinatarie delle quote più sostanziose dei Fondi strutturali: si consideri, infatti, che nel periodo 2007-2013 ha ricevuto ben il 31% delle risorse complessive destinate alle Regioni obiettivo convergenza⁶.

Tab. 4 – POR FESR Regione Sicilia 2007-2013

<i>Asse</i>	<i>Dotazione finanziaria prevista (euro)</i>	<i>Dotazione finanziaria prevista (%)</i>	<i>Dotazione finanziaria rimodulata (euro)</i>	<i>Dotazione finanziaria rimodulata (%)</i>
Asse 1	1.438.713.120	21,9	1.075.117.306	24,7
Asse 2	1.602.203.250	24,5	900.613.258	20,7
Asse 3	1.471.411.148	22,5	794.975.161	18,2
Asse 4	326.980.256	5	374.977.842	8,6
Asse 5	850.148.664	13	470.714.922	10,8
Asse 6	719.356.560	11	684.039.659	15,7
Asse 7	130.792.102	2	59.298.585	1,4
TOTALE	6.539.605.100	100	4.359.736.734	100

Fonte: Regione Siciliana, 2007 e 2013, p. 252 e 280 ed elaborazione personale

⁶ PROFETI, 2013, p. 1.

Ai fini del presente lavoro, l'attenzione verrà maggiormente posta all'asse 3 del POR FESR 2007-2013 che beneficiava complessivamente del 22,5% della dotazione finanziaria complessiva e il cui scopo era quello di utilizzare le risorse culturali, naturali e paesaggistiche per dare maggiori opportunità alle imprese e maggior benessere ai cittadini, con un'ottica alla diversificazione dell'offerta turistica e alla destagionalizzazione dei relativi flussi.

In particolare, occorre focalizzare maggiormente l'attenzione sull'obiettivo 3.1 dell'asse 3, cioè valorizzare i beni e le attività culturali per aumentare l'attrattività dei territori, per rafforzare la coesione sociale e migliorare la qualità della vita dei residenti. Secondo tale asse, quindi, la cultura rappresentava un efficace strumento di coesione sociale ed economica. Infatti, da una parte consentiva di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la crescita culturale della persona e l'integrazione, dall'altra, di potenziare il sistema locale di offerta turistica e l'iniziativa imprenditoriale privata, per aumentare la competitività del territorio regionale. All'interno dell'obiettivo 3.1 si sono sviluppati specificatamente altri canali di intervento: recupero e riqualificazione del patrimonio, ponendolo in stretta connessione al sistema dei servizi turistici (obiettivo 3.1.1); sostegno alle filiere produttive legate alla conservazione, valorizzazione e restauro del patrimonio culturale (obiettivo 3.1.2); potenziamento della produzione e promozione dell'arte contemporanea (obiettivo 3.1.3); valorizzazione e fruizione del patrimonio storico e architettonico presente delle aree rurali e marginali (obiettivo 3.1.4).

Nonostante le enormi aspettative per migliorare ulteriormente la situazione economica della Regione, il POR FESR 2007-2013 non ha potuto esplicitare tutto il suo potenziale e neanche supportare l'economia regionale durante questa fase critica, prevalentemente a causa del ritardo attuativo del programma.

Proprio per superare i ritardi sull'uso dei Fondi strutturali stanziati, specie nelle Regioni obiettivo convergenza, e fronteggiare le pressioni provenienti da Bruxelles, nel novembre 2011 è stato predisposto, d'intesa con la Commissione Europea, il cd. Piano di Azione e Coesione (PAC). Si trattava di un'azione strategica di rilancio del Mezzogiorno italiano, e non solo⁷, per rafforzare l'attuazione degli interventi a livello regionale e locale gravemente in ritardo. Al di là dei principi basilari su cui si fonda suddetto Piano (concentrazione su tematiche di interesse nazionale, cooperazione rafforzata con la Commissione

⁷ Tale Piano ha riguardato anche Abruzzo, Molise, Friuli-Venezia Giulia e Val d'Aosta (Regioni obiettivo competitività regionale e occupazione), le altre Regioni, oltre la Sicilia, aderenti all'obiettivo convergenza (Calabria, Campania e Puglia) e, infine, Basilicata (Regione *phasing-out*) e la Sardegna (Regione *phasing-in*) (CAMERA DEI DEPUTATI, <www.camera.it/leg17/465?tema=pac> [ultimo accesso 06.07.2015]).

Europea, definizione dei risultati ottenuti e confronto tra Governo e Regioni), a livello pratico l'adozione del PAC, la cui ultima versione era del dicembre 2012, ha portato a livello finanziario quattro cambiamenti rilevanti:

1. rimodulazione delle risorse dei POR;
2. riprogrammazione dei POR maggiormente in ritardo;
3. spostamento delle risorse dei fondi verso le priorità maggiormente performanti;
4. riduzione della quota di cofinanziamento nazionale⁸.

In particolare, la Regione Sicilia il 15 dicembre 2011 ha sottoscritto l'accordo al PAC con una prima riduzione del cofinanziamento nazionale del POR FESR pari a 500 milioni e con la definizione di quattro priorità strategiche (istruzione, agenda digitale, occupazione e ferrovie) per poi avere un ulteriore taglio in occasione dell'ultima riprogrammazione a dicembre 2012 di 1.679.868.367 euro, per un totale di 2.179.868.367 euro.

Tab. 5 – POR FESR Regione Sicilia 2007-2013, Asse 3, obiettivo 3.1

<i>Obiettivo operativo</i>	<i>Dotazione finanziaria dopo novembre 2011 (euro)</i>	<i>Dotazione finanziaria % POR FESR 2007-2013 dopo novembre 2011</i>	<i>Dotazione finanziaria rimodulata (euro)</i>	<i>Dotazione finanziaria rimodulata % POR FESR 2007-2013</i>
3.1.1	149.928.850	2,48	130.674.783	3,00
3.1.2	20.463.381	0,34	8.463.381	0,19
3.1.3	107.408.561	1,78	67.481.075	1,78
3.1.4	53.630.418	0,89	47.562.206	1,09
TOTALE	331.431.210	5,49	254.181.445	6,06

Fonte: Regione Siciliana, 2012, pp. 87-88 e 2013, p. 93 ed elaborazione personale

Il taglio finanziario registrato nella programmazione POR FESR 2007-2013, quindi, è stato dovuto al ritardo di attuazione del programma stesso, in termini di avanzamento procedurale e finanziario. Infatti, il lento avanzamento della spesa stanziata e la bassa attivazione di alcune linee di intervento non avevano prodotto rilevanti variazioni negli indicatori di risultato, anche per quel che riguardava il settore culturale.

⁸ In tale circostanza occorre ricordare che, come stabilito nei regolamenti comunitari, le Regioni obiettivo convergenza devono avere un finanziamento pari al 75% dall'Unione e un cofinanziamento nazionale per il restante 25%. In realtà l'Italia ha deciso di adottare un tasso pari al 50% al fine di aumentare le risorse a disposizione per gli investimenti. Con l'adozione del PAC, invece, il cofinanziamento nazionale sarà pari al 25%, determinando un decremento degli investimenti complessivi pari a 9,9 miliardi (CAMERA DEI DEPUTATI, <www.camera.it/leg17/465?tema=pac> [ultimo accesso 06.07.2015]).

Tab. 6 – Indicatori d'impatto dell'Asse 3

<i>Indicatore</i>	<i>Riferimento iniziale (2005)</i>	<i>Target</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Numero visitatori degli istituti statali di antichità e di arte (migliaia)	91,5	100	80	66,9	59,5	53,6	58,8	n.d.
Biglietti venduti per attività teatrali e musicali (ogni 100 abitanti)	37,8	50	42,2	42,2	39,9	41,3	41,3	n.d.
Giornate di presenza presso gli esercizi ricettivi	2,7	5	2,9	2,8	2,7	2,7	2,8	n.d.

Fonte: Regione Siciliana, 2013, p. 93 ed elaborazione personale

Considerando anche i numeri sopra riportati, si possono citare due dati esemplificativi: al 31/12/2012 e, quindi, a 5 anni dall'entrata in vigore della programmazione in esame, sono state impegnate complessivamente il 39,97% delle risorse, mentre i pagamenti certificati ammontano al 18,77%. Con specifico riferimento all'asse 3, i dati sono inferiori alla media regionale⁹: 25,08% degli impegni finanziari e solamente il 9,26% delle spese certificate, cioè quelle effettivamente sostenute dalla Regione e che devono essere rimborsate dalla Commissione Europea¹⁰.

Tali dati dimostrano sostanzialmente come l'adesione della Sicilia al PAC sia stato un atto dovuto sia per dare impulso allo sviluppo e alla crescita regionale sia per evitare la clausola del disimpegno automatico di parte delle risorse, nel caso in cui queste non fossero utilizzate entro i due anni successivi dall'impegno finanziario assunto annualmente. Dagli ultimi dati a disposizione circa l'attuazione finanziaria del POR al 30 giugno 2013, la situazione è migliorata, soprattutto in termini di impegni finanziari (81,99% delle risorse disponibili), mentre miglioramenti meno marcati si sono registrati per le spese certificate, con il 26,66%. Chiaramente tale risultato è stato influenzato anche dalla diminuzione delle risorse iniziali di circa 1,6 miliardi di euro¹¹.

⁹ In realtà guardando più attentamente i dati disponibili, solamente il primo asse presenta dei dati positivi, con il 90,54% degli impegni finanziari stanziati e con il 41,04% della spesa certificata, mentre gli altri assi presentano livelli di spesa decisamente più bassi (REGIONE SICILIANA, 2013, p. 12).

¹⁰ REGIONE SICILIANA, 2013, p. 12.

¹¹ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, 2013, p. 6.

Tab. 7 – Indicatori d'impatto dell'Asse 3, obiettivo 3.1

<i>Indicatore</i>	<i>Riferimento iniziale (2005)</i>	<i>Target</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Numero di posti di lavoro creati nel settore turistico	0	150	0	0	0	0	0	0
Interventi di restauro	/	100	0	0	1	2	17	28
Attività imprenditoriali avviate nel settore dei BAC	/	50	0	0	0	0	0	0
Applicazioni tecnologiche per la conservazione e gestione dei BAC	/	5	0	0	0	0	0	0
Azioni di sostegno alla produzione artistica e architettura contemporanea	/	5	0	0	0	0	0	0
Interventi di riqualificazione urbanistica e architettonica	/	10	0	0	2	2	2	2

Fonte: Regione Siciliana, 2013, p. 94 ed elaborazione personale

Per quel che concerne l'asse 3 a livello finanziario e, più specificamente l'obiettivo 3.1 riguardante il patrimonio culturale, si può concludere che, pur avendo dovuto registrare una diminuzione in termini assoluti delle risorse, in termini relativi non si sono registrate sostanziali modifiche delle stesse (da registrarsi un incremento di mezzo punto percentuale).

Cercando di sintetizzare l'esperienza siciliana, considerando che tale realtà regionale è caratterizzata da un importante patrimonio di testimonianze monumentali, archeologiche e storico-artistiche a livello nazionale, europeo e internazionale, si evince sostanzialmente come il fattore culturale non sia stato sufficientemente valorizzato in un'ottica di sviluppo regionale, legato ad altri settori (turismo, ambiente, ma anche trasporti e commercio) in quanto i finanziamenti riguardavano singoli interventi isolati, come ad esempio il restauro di un'opera artistica e architettonica o il rifacimento della facciata di una chiesa. Da questo punto di vista sarebbe auspicabile un maggior impegno delle istituzioni in fase progettuale e gestionale e, congiuntamente, un deciso aumento della partecipazione del mondo imprenditoriale privato al settore culturale.

1.3. Il POR FESR Toscana 2007-2013: il caso dei PIUSS

Per la quasi totalità del territorio italiano il turismo rappresenta un fattore propulsivo dell'economia nazionale. Non fa eccezione da questo punto di vista la Toscana per il suo patrimonio storico, artistico, culturale

e naturale che esercita un forte potere di attrazione turistica.

Non è un caso, infatti, che nel POR FESR Toscana 2007-2013 i tre settori turismo, cultura e ambiente siano stati accomunati tutti su un medesimo asse di intervento, il quinto, e che nella totalità tra contributo comunitario e nazionale sia la cultura, dopo il primo, a ricevere il maggior quantitativo di risorse finanziarie.

Tab. 8 – POR FESR Toscana 2007-2013

<i>Asse Prioritario</i>	<i>Contributo comunitario (euro)</i>	<i>Contributo nazionale (euro)</i>	<i>Totale (euro)</i>
Ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico, innovazione e imprenditorialità (Asse 1)	149.047.265	320.045.156	469.092.421
Sostenibilità ambientale (Asse 2)	32.595.474	66.062.791	98.658.265
Competitività e sostenibilità del sistema energetico (Asse 3)	17.165.001	36.270.732	53.435.733
Accessibilità ai servizi di trasporto e di telecomunicazioni (Asse 4)	66.539.034	133.342.872	199.881.906
Valorizzazione delle risorse endogene per lo sviluppo territoriale sostenibile (Asse 5)	59.594.090	209.222.089	268.816.179
Assistenza tecnica (Asse 6)	13.525.710	23.242.017	36.767.727
TOTALE	338.466.574	788.185.657	1.126.652.231

Fonte: Regione Toscana, 2011, p. 192 ed elaborazione personale

In particolare, l'asse 5 può essere articolato in due obiettivi operativi:

1. promuovere il recupero e la riqualificazione dell'ambiente fisico e favorire la tutela, la valorizzazione e la promozione delle risorse naturali e culturali nei sistemi urbani e metropolitani;
2. sostenere il superamento delle difficoltà delle zone svantaggiate mediante lo sviluppo delle attività economiche, la tutela, la valorizzazione e la promozione delle risorse naturali e culturali, ai fini dello sviluppo di un turismo sostenibile.

Il primo obiettivo poneva grande accento sulle città, considerate i luoghi di concentrazione e fruizione del patrimonio artistico, culturale e naturale, in grado di avere effetti positivi sia in termini di flussi turistici sia in termini di qualità della vita dei residenti. Quindi, la valorizzazione delle risorse endogene (cultura e natura) materiali e immateriali costituiva un *asset* per attrarre risorse e migliorare le competenze, favorendo la crescita e la competitività di quel territorio. Tale obiettivo assorbiva quasi la totalità delle risorse, con l'85%-90% dei finanziamenti.

Il secondo, invece, si proponeva di intervenire nelle aree caratterizzate da svantaggi geografici e naturali e di rafforzare le economie locali

con processi di sviluppo, all'interno dei quali la tutela, la valorizzazione e la promozione delle risorse culturali rappresentavano un elemento di assoluto rilievo al fine di stimolare il turismo sostenibile. Tale obiettivo incorporava il restante 10%-15% delle risorse disponibili.

Occorre a questo punto focalizzare maggiormente l'attenzione sul primo obiettivo operativo dell'asse 5, non solo per via dell'ingente mole di finanziamenti che ha ricevuto, ma soprattutto per la strategia di intervento che si è voluta sviluppare. Infatti, le azioni specifiche di tale obiettivo hanno avuto un carattere integrato e multisettoriale, mediante strategie locali partecipate che si possono sintetizzare nell'acronimo PIUSS ovvero Piani Integrati per uno Sviluppo Urbano e Sostenibile: si trattava di un insieme di interventi pubblici e privati volti a favorire lo sviluppo socio-economico delle città toscane al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini attraverso azioni specifiche volte alla rigenerazione e al recupero delle aree urbane e alla valorizzazione del patrimonio esistente in tali realtà, incrementandone l'attrattività e la competitività.

In particolare è stata posta attenzione a due casi PIUSS: 'Lucca dentro' e 'Pisa per Pisa'.

Il primo riguardava Lucca, una delle principali città d'arte in Italia e nota, prevalentemente, per la sua cinta muraria del 1400-1500, con un perimetro di circa 4,5 Km, che circonda l'intero centro storico della città. Tale PIUSS si configurava come un progetto integrato di rigenerazione urbana che, rivolgendosi prevalentemente alla porzione cittadina inserita all'interno della cinta muraria, intendeva realizzare una serie di interventi per migliorare l'attrattività del centro storico, interessato da un calo del numero di residenti e dall'impoverimento delle attività artigianali e commerciali. Il progetto 'Lucca dentro' si contraddistingueva per due elementi essenziali: 1) il recupero di un importante patrimonio pubblico e di proprietà comunale; 2) un processo di concertazione del piano che ha riguardato sia il settore pubblico sia quello privato. Dal punto di vista finanziario il PIUSS in esame ha visto investimenti pari a circa 36,6 milioni, di cui circa 9,3 sono stati destinati a tre opere culturali: il nuovo anfiteatro, il teatro del Giglio e il museo del fumetto.

Il secondo, invece, coinvolgeva la città di Pisa, realtà urbana che conta circa 50.000 studenti e circa 10 milioni di turisti all'anno e che dal 2007 è stata inserita nella lista del patrimonio UNESCO, testimoniandone il pregio culturale e ambientale. Il nome del PIUSS in esame, 'Pisa per Pisa', racchiudeva in sé i contenuti propri del progetto (Patrimonio culturale, Innovazione, Saperi e Accoglienza), e aveva come obiettivo generale quello di raggiungere un'elevata qualità urbana sia dal punto di vista

della funzionalità e della fruibilità per chi vi abita sia del potenziamento dell'attrattività verso i turisti, tramite la valorizzazione degli spazi esistenti. Analizzando la realtà pisana prima dell'avvento del PIUSS erano emersi alcuni elementi: da una parte si aveva una città che, con il suo centro storico, esercitava una forte attrattività turistica, coadiuvata anche dalla presenza del vicino aeroporto Galileo Galilei, e di diversi spazi verdi; dall'altra era emersa una permanenza piuttosto bassa dei turisti in termini di durata del soggiorno, l'insufficiente presenza di strutture ricettive nel centro storico e la poca cura e manutenzione degli spazi verdi esistenti. Proprio su tali aspetti critici si è concentrato il piano territoriale che ha rappresentato il completamento del disegno strategico della città, iniziato negli anni precedenti dall'amministrazione locale, volto al rinnovamento urbano e al rilancio economico, turistico e culturale della città. Un aspetto particolarmente interessante dell'esperienza pisana è stato il coinvolgimento e la partecipazione della cittadinanza sia attraverso assemblee *ad hoc* sia tramite trasmissioni televisive locali. Gli interventi previsti nel PIUSS in esame, riassumibili in quattro macro aree (beni culturali, turismo, sociale e attività produttive), miravano all'innalzamento dell'offerta turistica, al miglioramento dell'ambiente urbano e dei servizi, all'aumento dell'occupazione e della crescita economica. A livello finanziario il progetto in esame ha coinvolto circa 43 milioni, di cui il 42% sono stati rivolti al settore culturale (il museo delle navi antiche, gli arsenali repubblicani, le mura medievali pisane).

Riassumendo, nei PIUSS c'era un forte richiamo alla città, al suo ruolo e soprattutto al suo potenziale economico, sociale e culturale. Infatti, l'ambiente urbano è quello che concentra su di sé la maggior parte dei posti di lavoro, le imprese e gli istituti di insegnamento superiore e che per primo deve essere in grado di rispondere alle nuove sfide del mondo moderno e, conseguentemente, ai bisogni dei cittadini. Tramite tali progetti, quindi, si è voluto attuare un processo di ripensamento e di riutilizzo di porzioni territoriali locali, in cui luoghi abbandonati o periferici assumono nuova centralità e diventano dei veri e propri attrattori, concentrandosi su quattro settori primari: trasporti, servizi, ambiente e, naturalmente, cultura.

2. I finanziamenti a gestione diretta: il Programma Cultura

Oltre ai Fondi strutturali che, come si è visto, finanziano i programmi nazionali e regionali degli Stati membri, esistono anche altre fonti di finanziamento alle azioni dell'UE in campo culturale. Infatti, la Commissione

Europea attribuisce parte delle risorse del bilancio dell'UE a diversi organismi pubblici e privati, quali, ad esempio, università, aziende e ONG attraverso lo strumento dei programmi comunitari.

Il programma Cultura, adottato nella sua prima versione con la Decisione 508/2000/CE, aveva lo scopo di rendere più accessibile la cultura al grande pubblico e, a tal fine, finanziava la cooperazione dell'UE nei settori culturali ed artistici. Tale programma contribuiva a rafforzare gli obiettivi trasversali dell'UE, promuovendo il principio fondamentale della libertà di espressione e incentivando la reciproca comprensione e tolleranza tra gli Stati membri, nel tentativo di eliminare tutte le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, l'origine etnica, la religione, gli handicap, l'età e gli orientamenti sessuali. In generale, la *mission* della nuova azione comunitaria consisteva nella realizzazione di uno spazio culturale comune attraverso lo sviluppo della cooperazione culturale in Europa.

In questa prospettiva il programma Cultura cercava di contribuire allo sviluppo di una identità europea a partire dagli stessi cittadini europei, grazie anche all'ausilio di soggetti intermedi tra le istituzioni europee e la società stessa. Questi 'intermediari', quali ad esempio teatri, musei, università e istituti di cultura, rappresentavano i soggetti che erano in grado di proporre azioni culturali di qualità di dimensione europea. In modo specifico il programma si poneva una serie complessa di obiettivi, quali:

1. favorire la mobilità transnazionale delle persone che operano nel settore culturale¹²;
2. realizzare delle reti di cooperazione;
3. aumentare il coordinamento;
4. promuovere la divulgazione delle conoscenze e delle informazioni;
5. agevolare la circolazione transnazionale delle opere d'arte e dei prodotti artistici e culturali¹³;

¹² In particolare l'azione comunitaria nel settore culturale incoraggiava due tipi di mobilità:

1. la mobilità allo scopo di prestare servizi culturali (ad esempio, tournée) o di stabilirsi;
2. la mobilità allo scopo di formarsi, di confrontarsi con altre culture o pratiche artistiche e di scambiare esperienze

(NESTI, <www.unipi.it> [ultimo accesso 06.07.2015]).

¹³ Far circolare opere d'arte – materiali o immateriali – e prodotti artistici e culturali al di là delle frontiere nazionali comporta un costo spesso eccessivo per l'organizzatore: spese di trasporto, spese d'assicurazione, spese di analisi di nuovi mercati, maggiori investimenti pubblicitari per far conoscere opere o artisti forse meno noti all'estero, investimento di tempo per conoscere il mercato di ricezione (strutture d'accoglienza, formalità giuridiche e amministrative, ecc.). Questo obiettivo rientrava tra quelli stabiliti dagli artt. 3, paragrafo 1, lettera q), e 151 del Trattato CE e corrispondeva ad alcuni compiti comunitari di

6. promuovere il dialogo interculturale fondato sul principio della parità tra le culture¹⁴.

2.1. Un case study del programma Cultura 2007-2013: il progetto di archeologia musicale europeo

Il caso che si vuole esaminare di seguito, si inserisce nell'ambito del settore 1.1 del programma Cultura, cioè tra i progetti culturali che hanno una durata pluriennale e che ricevono il maggior quantitativo di risorse disponibili¹⁵.

Si tratta di un progetto, dal carattere interdisciplinare all'interno del mondo culturale, che incarna perfettamente gli obiettivi del programma, cioè celebrare la diversità culturale europea, evidenziare il nostro comune patrimonio culturale, condividendolo a livello transnazionale, e sostenere la circolazione delle opere culturali. Tale progetto, in particolare, vuole esplorare le radici comuni delle diverse tradizioni musicali continentali come chiave per rafforzare la comune identità europea e promuovere il dialogo interculturale. Infatti, gli strumenti e le tradizioni musicali esistono ben prima della definizione degli Stati moderni e, quindi, rappresentano un'espressione culturale capace di unire i popoli europei.

Il progetto era stato inviato a ottobre 2012, secondo il calendario stabilito per tale tipo di azione, con una decorrenza da giugno 2013 a maggio 2018, ed è stato coordinato dal Comune di Tarquinia – Assessorato alla cultura – che dal 2003 figura nella lista del patrimonio UNESCO e che già precedentemente si era occupato di archeologia musicale. Infatti, nel settembre 2009 aveva organizzato un incontro internazionale sulla musica e sugli strumenti musicali della civiltà etrusca, coinvolgendo circa

base: il completamento del mercato interno e il rafforzamento dell'integrazione europea grazie alla realizzazione di uno spazio culturale comune (NESTI, <www.unipi.it> [ultimo accesso 06.07.2015]).

¹⁴ Il dialogo interculturale, in quanto scambio fondato sull'apertura e sull'uguaglianza tra culture, porta ad un arricchimento reciproco e alla ricerca comune di valori e interpretazioni condivise, svolgendo un ruolo fondamentale nell'integrazione dei nuovi cittadini europei provenienti da storia e tradizioni diverse (NESTI, <www.unipi.it> [ultimo accesso 06.07.2015]).

¹⁵ Cultura 2007, con i suoi 400 milioni, si sviluppava in tre tipi di interventi settoriali:

1. sostegno a progetti culturali (settore 1), con il 77% delle risorse disponibili;
2. sostegno ad organismi europei che operano nel settore culturale (settore 2), con il 10% delle risorse disponibili;
3. sostegno ai lavori di analisi nonché alla raccolta ed alla diffusione dell'informazione nel settore della cooperazione culturale (settore 3), con il 5% delle risorse disponibili.

Oltre a tali interventi l'8% delle risorse disponibili era dedicata alla gestione del programma (PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, 2006).

una ventina di esperti a livello europeo. In particolare, l'amministrazione locale si è impegnata per il coordinamento e la gestione di tutte le attività artistiche elencate nel progetto, la direzione di tutti gli eventi inseriti nel progetto, la gestione delle attrezzature tecniche della mostra, delle attività di *branding*, progettazione, gestione e aggiornamento del sito web, il coordinamento degli uffici stampa, delle relazioni pubbliche, della pubblicità, delle attività svolte, e, infine, dell'organizzazione di concerti, *workshops* e conferenze in tutta Europa.

Escludendo il Comune di Tarquinia, coordinatore dell'intero progetto dal carattere pluriennale e multilaterale, hanno partecipato enti di diversi Paesi europei: Cipro, Germania, Svezia, Austria, Regno Unito, Spagna e, naturalmente, Italia (si consideri anche la partecipazione dell'Università degli Studi della Tuscia e della Regione Lazio). Essendo, quindi, un progetto dal carattere fortemente europeo, ha richiesto un'intensa fase preparatoria che si è sviluppata tra giugno 2010 e settembre 2012, con sei incontri tra i vari enti organizzatori.

Cercando di fornire qualche numero, si può dire che l'intero progetto ha un costo complessivo di circa 4 milioni e per la sua realizzazione sono state occupate complessivamente 130 unità e, come *output* finale, si avranno 390 opere artistiche e produzioni culturali.

Tab. 9 – Costi e spese del progetto EMAP

<i>Costi</i>	<i>Spesa (euro)</i>
Realizzazione delle attività del progetto	3.012.767
Amministrazione e coordinamento	432.223
Conferenze, seminari e <i>workshop</i>	208.734
Indiretti	179.513
Comunicazione, promozione e divulgazione	150.561
TOTALE	3.983.798

Fonte: Comune di Tarquinia, 2012, p. 61.

Considerate le voci di spesa sopra evidenziate, le fonti finanziarie che vanno a coprire i costi derivano, in parte, direttamente dal programma Cultura con 1.991.899 euro, in parte dall'ente coordinante e dagli enti organizzatori con 1.893.399 euro e, una parte decisamente più modesta, dal reddito generato direttamente dal progetto, pari a 98.500 euro¹⁶.

¹⁶ COMUNE DI TARQUINIA, 2012, p. 61.

L'identificazione delle radici musicali comuni europee è un tema che si sposa perfettamente con gli obiettivi del Programma Cultura 2007-2013 che identificano, tra le varie *missions* e *visions*, la necessità di sostenere la circolazione transnazionale delle opere culturali e artistiche. In particolare, il *core* del progetto si realizzerà tra maggio 2015 e novembre 2016, quando verrà realizzata una mostra itinerante sulle origini e sull'evoluzione della musica europea e un programma di eventi che vedranno come protagonisti la musica e gli strumenti musicali antichi, riunendo le *visual* e le *performing arts*.

Il progetto sottolinea, in primo luogo, la collaborazione scientifica e artistica trans-nazionale. Infatti, è stato sviluppato da un *team* interdisciplinare di ricercatori, musicisti ed esperti di archeologia musicale, una nuova disciplina che nasce dall'incrocio tra le scienze umane e le arti, abbracciando diversi ambiti: ricerca scientifica, conservazione del patrimonio culturale e musicale, artigianato (riproduzione degli strumenti) e multimedialità (realizzazione di un film-documentario), evidenziando in tal modo il carattere multisettoriale del progetto stesso.

In secondo luogo, l'EMAP celebra la diversità culturale dell'Europa e migliora la comprensione del nostro patrimonio culturale comune attraverso lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera. Infatti, il progetto non fa altro che esplorare le radici delle diverse tradizioni musicali europee in un *team ad hoc* multi-nazionale che, lavorando insieme, rafforza la nostra comune identità europea e consente la diffusione e la conoscenza delle buone pratiche e di nuove competenze del settore.

A testimoniare la rilevanza e la coerenza dell'EMAP nell'ambito del programma Cultura 2007, occorre evidenziare come sia stato il miglior progetto dello *strand* 1.1 presentato nell'anno 2012, tra gli 80 presentati e i 14 selezionati, avendo ottenuto ben 99 punti sui 100 disponibili.

Per quel che riguarda i risultati attesi del progetto, questi saranno visibili in occasione degli eventi organizzati e stabiliti all'interno dello stesso: mostra itinerante, concerti, conferenze e materiale cartaceo, audio e video e realizzazione di un sito web *ad hoc*. Ovviamente tutte queste attività previste consentiranno alla città di Tarquinia di promuovere ulteriormente la propria immagine in Europa e di poter incrementare lo sviluppo e la crescita economica locale.

Il progetto, quindi, è specificamente orientato verso la promozione e il rafforzamento delle competenze interculturali e del dialogo interculturale ed è stato elaborato per sviluppare la consapevolezza e l'espressione culturale europea, uno dei punti cardine del programma Cultura 2007-2013 e dell'intero processo di integrazione comunitario.

Conclusioni

Il presente studio evidenzia come il potenziale economico del nostro patrimonio artistico e culturale deve ancora essere ben compreso e, conseguentemente, valorizzato appieno. Infatti, risulta ancora assente un'ottica di sistema Paese a livello centrale che consenta di sfruttare in maniera efficace ed efficiente, pur in un clima caratterizzato dall'attuale crisi economico-finanziaria, i finanziamenti nazionali e comunitari, per un settore (quello culturale) che si è dimostrato un potenziale volano per la nostra economia.

Un elemento interessante e, per certi aspetti, sorprendente è rappresentato dal fatto che, nell'ambito dei Fondi strutturali disponibili nel periodo 2007-2013, l'Italia era tra i primi tre paesi UE che in termini percentuali aveva ricevuto il maggior quantitativo di risorse per il settore culturale. Tale dato, pur essendo positivo, specie se paragonato a quello dei Paesi europei maggiormente rilevanti a livello politico ed economico, perde la sua valenza in termini di efficacia ed efficienza. Da questo punto di vista e con riferimento ai rispettivi assi culturali, i casi della Regione Lazio e della Regione Sicilia sono apparsi emblematici di come siano stati spesi e gestiti i Fondi strutturali assegnati, dimostrando sostanzialmente come il problema del nostro Paese, come si è visto, non è tanto quello di avere poche risorse disponibili provenienti da Bruxelles, quanto quello di saper investire, secondo un vero approccio strategico a livello istituzionale.

Infatti, l'elemento fondamentale da considerare è che manca una strategia di uno sviluppo strategico che preveda un'azione di coordinamento tra il settore culturale e i settori ad esso collegati a livello nazionale, nel tentativo di uscire dal mero finanziamento al singolo bene culturale, dimenticando il tessuto imprenditoriale e sociale che lo circonda e lo caratterizza. Tale considerazione dovrebbe valere soprattutto per le Regioni del Mezzogiorno che, presentando un notevole ritardo di sviluppo rispetto alle altre aree del Paese, ma anche del resto d'Europa, beneficiano di ingenti risorse comunitarie che, tuttavia, oltre a non essere usate in termini di efficacia ed efficienza, non vengono utilizzate nei tempi prestabiliti. Inoltre, occorre aggiungere che, spesso e volentieri, nei progetti culturali mancano i dati economici e statistici, relativi sia alle potenzialità del progetto stesso, ma anche relativamente al contesto socio-economico dell'area interessata, cioè uno studio di fattibilità o un vero piano di gestione. Da questo punto di vista, si potrebbe dar vita ad un organismo o agenzia che raccolga dati 'culturali' a livello locale, regionale e nazionale, consentendo al nostro Paese di poter disegnare un'opportuna politica strategica con dati certi e attendibili, ottimizzando gli investimenti e evitando la dispersione

delle risorse economiche, specie nella fase attuale di *austerity*.

Tuttavia, di fronte a tale quadro non troppo soddisfacente, fa eccezione il caso analizzato della Regione Toscana dove, invece, il fattore culturale, combinato ad altri settori (infrastrutture, servizi e trasporti), è servito ad implementare un processo integrato volto al miglioramento delle aree urbane interessate. Proprio l'esperienza della Toscana dovrebbe essere presa in considerazione come buon esempio di come implementare una programmazione integrata (che riguarda, cioè, tutte le risorse endogene locali), efficace ed efficiente dei Fondi comunitari, cercando di aumentare l'incidenza di tale strategia da un piano meramente urbano a un piano regionale.

Per quel che riguarda, invece, i finanziamenti a gestione diretta, secondo i dati presenti sull'EACEA, Agenzia Esecutiva Europea per l'Istruzione, l'Audiovisivo e la Cultura, si può concludere dicendo che l'Italia presenta un quadro decisamente migliore. Infatti, considerando i vari *strands* del programma Cultura 2007-2013, il nostro Paese registra degli ottimi dati in termini di *performance*, figurando tra i primi tre/quattro Paesi che hanno ottenuto i maggiori finanziamenti sulla base dei progetti presentati e, successivamente, selezionati. Tale dato può essere interpretato sotto due punti di vista: da una parte gli enti e gli organismi culturali del nostro Paese sono attivi nella ricerca di finanziamenti che si sono dimostrati essere scarsi e ulteriormente in diminuzione nel bilancio nazionale, ma anche che, evidentemente, esiste una certa capacità nel presentare proposte progettuali. Da questo punto di vista ne è esempio lampante il progetto che ha visto come capofila il Comune di Tarquinia nell'ambito della cooperazione pluriennale che è riuscito a presentare un piano approvato con il massimo punteggio in sede comunitaria e capace di coordinare l'azione congiunta a livello europeo di più enti culturali.

Questa sorta di disparità di *performance* sull'uso dei fondi comunitari indiretti e diretti potrebbe essere spiegata dalla natura stessa dei finanziamenti. Infatti, sebbene vi sia la presentazione del Quadro Strategico Comunitario e Nazionale, i Fondi strutturali vengono assegnati a ciascun Paese membro sulla base di parametri economici regionali, indipendentemente dalla collocazione e distribuzione dei finanziamenti, dalla qualità progettuale proposta e dall'uso effettivo delle risorse finanziarie. Invece, nel caso dei finanziamenti a gestione diretta, ogni proposta progettuale di un ente culturale avrà altri *competitors* a livello nazionale ed europeo per la richiesta di finanziamento di ciascun *strand* e, quindi, sarà necessario uno sforzo maggiore nel preparare e proporre un progetto credibile e realizzabile.

Un primo passo da compiere riguarda il fatto che la cultura deve necessariamente tornare al centro dell'agenda politica come una delle chiavi non solo

per uscire dalla crisi globale che si sta attraversando, ma anche per assicurare un futuro alle attuali e, soprattutto, nuove generazioni. Per tali motivi sarebbe auspicabile sia risolvere i conflitti a livello normativo e di competenze tra Stato, Regioni e Enti locali che riguardano il settore culturale sia attuare una cooperazione tra alcuni ministeri (MiBACT; Istruzione, Università e Ricerca; Esteri e Ambiente) al fine di adottare una strategia comune che punti su un'indiscutibile vantaggio competitivo del nostro Paese non solo a livello europeo, ma anche internazionale: il patrimonio culturale.

La cultura in Italia rappresenta un vero e proprio capitale variegato e diffuso su tutto il territorio nazionale, composto da patrimonio artistico, paesaggio, tradizioni, ma anche *know-how* e innovazione. La vera sfida che si presenta oggi per la classe dirigente è quella di saper valorizzare appieno questi *assets*, creando reti e alleanze tra quei soggetti titolari della gestione della cultura, siano essi pubblici e/o privati. Proprio da questo punto di vista appare necessario un rinnovamento delle politiche a livello istituzionale poiché è ormai riconosciuto ampiamente in letteratura come la cultura sviluppi saperi e competenze, produca benessere e ricchezza e favorisca l'innovazione e l'inclusione sociale.

Oggi l'Europa e soprattutto l'Italia devono fronteggiare una nuova sfida: ritrovare la via dello sviluppo e della crescita. In questo senso il fatto che la cultura debba essere uno degli ingredienti del nuovo scenario è un'opinione ancora minoritaria, ma sempre più diffusa poiché ancora molti ritengono che la cultura sia tutt'altro che una leva di crescita, bensì solamente un settore che attrae risorse invece di produrne. Tale concezione appare ormai ai nostri giorni decisamente obsoleta in quanto il ruolo della cultura a livello economico e sociale è ormai ampiamente riconosciuto sia dalla letteratura sia dai fatti. Basti considerare i diversi studi e ricerche della Commissione Europea o dagli organi di governo nazionali che testimoniano come la produzione culturale e creativa, oltre a essere considerata un settore industriale vero e proprio, supera in fatturato settori come quello manifatturiero o altri comparti del terziario. Tuttavia, in Italia, come si è visto, la cultura subisce tagli costanti ed appare singolare il fatto che ciò avvenga in un Paese come il nostro che ha una dotazione di capitale culturale tangibile e intangibile formidabile.

È chiaro che la cultura non può essere considerata il rimedio di tutti i mali, ma le esternalità positive e i benefici economici e sociali di cui si è ampiamente e approfonditamente discusso nei paragrafi precedenti sono di una portata tale da giustificare e auspicare, specie in una realtà come la nostra, un incremento degli investimenti, pubblici e privati, nel settore culturale, ma soprattutto una migliore capacità di spesa in termini di efficacia ed efficienza.

BIBLIOGRAFIA

CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Piano di azione coesione e l'attuazione di Fondi strutturali 2007-2013*, <<http://www.camera.it/leg17/465?tema=pac>> (ultimo accesso 06.07.2015).

COMUNE DI TARQUINIA, *Culture Programme Application Form*, EACEA 2012.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007-2013 obiettivo convergenza. Attuazione finanziaria al 30/06/2013*, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato 2013.

C. NESTI, *I finanziamenti europei alla cultura*, <<http://www.unipi.it>> (ultimo accesso 06.07.2015).

NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI, *Programma Operativo Regionale cofinanziato dal FESR 2007-2013: motivi ed effetti della revisione*, Dipartimento programmazione economica e sociale, Regione Lazio 2011.

V. PALLA, *I PIUSS: esperienze per una prima discussione dell'applicazione in Toscana degli strumenti complessi*, Università degli Studi di Pisa, Pisa 2012.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Decisione 1855/2006/CE che istituisce il programma Cultura 2007-2013*, «Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea» 2006.

S. PROFETI, *Venticinque anni di coesione: criticità e prospettive dei Fondi strutturali in Sicilia*, in «Rivista online della Fondazione Res», V, n. 4, 2013.

REGIONE SICILIANA, *Documento di illustrazione degli orientamenti e degli impatti della revisione da sottoporre al confronto con il partenariato* 2013.

REGIONE TOSCANA, *Il PIUSS "Lucca dentro". Una valutazione di processo*, Corep, Torino 2013.

V. ROMANO *et al.*, *La coesione europea, un valore, una politica, un obiettivo da realizzare*, CIDE, Roma 2007.

P.L. SACCO, *Culture and the Structural Funds in Italy*, European Expert Network on Culture (EENC) 2012.

Daniela Macri¹

La finanza della cultura in Gran Bretagna

Abstract:

The analysis of the British context, based on strict relation between artistic and cultural institutions and the financial strategies, is very interesting in terms of comparison with Italian and European cultural strategies in general, distinguished by substantial supplies of public subsidies.

An historic equal perspective between public and private financing for arts and culture is the most important ingredient that identified Great Britain from the others European countries.

The Anglo-Saxon system of cultural financing can be described as the application of the principle of the arm's length. In particular, in Great Britain exists a grounded network of non governative public agencies, (totally independent from political ties), whose specific role is to manage and allocate nearly 95% of ministerial funds on behalf of cultural institutions.

British cultural institutions are registered as charities or non profit entities, thus they enjoy of extreme decision-making autonomy. The variety of the many sources of revenue for British cultural organizations creates a framework characterized by a dynamic economic-financial and a high capacity to diversify the source of funds for culture.

In the British context is preponderant the role played by Arts & Business: it is a communicational platform which over the years has promoted the establishment of fruitful partnership models between the business world and the public sector. There are three main channels of private financing: Business investment, Trust and Foundations, Individual Giving.

The system of financing culture in Great Britain has successfully identified an efficient alternative to public financing almost exclusive practiced in the rest of Europe.

Keywords: cultural financing, Great Britain, charity, Arts & Business, public-private partnership

L'analisi del contesto britannico, incentrato su uno stretto rapporto tra le istituzioni artistico-culturali e le strategie di finanziamento, è di particolare interesse per il confronto con le politiche culturali italiane ed europee in genere, impostate su significative erogazioni di sussidio pubblico.

Quel che distingue la Gran Bretagna dalle altre realtà europee è uno storico approccio paritario tra il finanziamento pubblico e quello privato alle arti e alla cultura.

Il sistema anglosassone di finanziamento alla cultura può essere considerato come l'applicazione per eccellenza del principio dell'*arm's length*. Nello specifico, è presente in Gran Bretagna una rete intermedia di istituzioni pubbliche non governative (*non departmental public bodies*, NDPDs) incaricate di gestire e assegnare quasi il 95% dei fondi ministeriali, trasferiti alle agenzie intermedie, che, in modo autonomo, distribuiscono le sovvenzioni alle istituzioni culturali.

Le istituzioni culturali inglesi, registrate come *charities*, ovvero enti *non profit*, godono di

¹ Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Scienze Politiche.

un'estrema autonomia decisionale. La natura ibrida delle numerose fonti di ricavo per le organizzazioni culturali britanniche, crea un quadro caratterizzato da una grande dinamicità economico-finanziaria e da un'alta capacità di differenziare la provenienza dei fondi per la cultura.

In questo senso, preponderante è il ruolo giocato da *Arts & Business*, una piattaforma comunicazionale che negli anni ha promosso l'instaurarsi di proficui modelli di partnership tra pubblico e privato. Sono tre i canali di finanziamento privato: *Business investment*, *Trust and Foundations* e *Individual Giving*.

Il sistema di finanziamento alla cultura in Gran Bretagna ha individuato con successo una valida alternativa al finanziamento quasi esclusivamente pubblico praticato nel resto di Europa.

Parole chiave: finanziamenti culturali, Gran Bretagna, charity, Arts & Business, partenariato pubblico-privato

Introduzione

Con questo lavoro si è cercato di dare un contributo all'analisi delle strutture organizzative e finanziarie che caratterizzano il settore culturale e artistico della Gran Bretagna.

Se nello scenario europeo la maggior parte dei governi, la Francia è un chiaro esempio, considera fondamentale erogare fondi pubblici a favore del settore in questione, la Gran Bretagna si distingue per un approccio storicamente bene integrato, tra l'intervento dello Stato e il ruolo dei privati.

Il finanziamento pubblico delle attività culturali in Gran Bretagna è espressione del principio dell'*arm's length*, laddove una rete intermedia di organismi pubblici non governativi (*non departmental public bodies*, NDPBs) si occupa di gestire e distribuire quasi il 95% dei fondi erogati dal Ministero della Cultura (*Department for Culture, Media and Sport*, DCMS).

A differenza di quanto accade in Italia, in cui è il MiBACT il principale soggetto pubblico incaricato di destinare fondi per il settore culturale, il Ministero per la Cultura inglese non eroga finanziamenti a singoli soggetti², ma trasferisce le risorse alle agenzie intermedie, NDPBs, le quali a loro volta, dotate di autonomia decisionale, si occupano di distribuire le sovvenzioni alle diverse istituzioni culturali. Il tutto avviene all'interno di un contesto economico e finanziario stabilito in precedenza.

In questo modo, i NDPBs si classificano come quei soggetti che garantiscono un'adeguata e valida ripartizione delle risorse destinate alla cultura, contribuendo a rendere il modello inglese capace di essere in gran parte svincolato da ingerenze politiche.

² Disponibile sul sito <www.gov.uk/government/organisations/departement-for-culture-media-sport> (ultimo accesso 06.07.2015).

Attualmente sono 43 le agenzie semipubbliche che supportano l'attività del *Department for Culture Media and Sport*, implementandone gli indirizzi e gli obiettivi strategici.

Sono così suddivise:

1. *Executive Agency*: è l'agenzia ministeriale responsabile dell'amministrazione e del mantenimento del sistema dei parchi londinesi (*The Royal Parks*);
2. *Executive non departmental public body*: si tratta di 31 agenzie non governative, tra le quali rientrano alcuni dei più importanti musei, con sede a Londra, gestiti sotto forma di agenzia semi-ministeriale, tra cui: il *British Museum*, il *Victoria and Albert Museum*, il *Natural History Museum*, la *Tate Gallery*³;
3. *Advisory non departmental public body*: rientrano in questa categoria le 4 commissioni di carattere consultivo;
4. *Public Corporation*: sono 4 enti televisivi pubblici, di cui uno è la *BBC*;
5. *Others*: si tratta di 3 agenzie che si occupano di sport, pari opportunità e regolamentazione della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni⁴.

Il meccanismo posto in essere dal Ministero, di affidare a terzi il compito di devolvere le risorse a favore del settore culturale, suggerisce una riflessione di fondo legata alla possibilità che la classe politica possa non essere del tutto affidabile e accorta in merito ad un adeguato finanziamento. Per evitare che si creino vuoti di responsabilità, il Ministro della Cultura rimane l'ultimo responsabilile delle attività svolte dai NDPBs, la cui vecchia denominazione QUANGOS (*Quasi Autonomous Non-governmental Organisation*) fa bene intendere il loro ruolo misto: se da un lato essi dipendono dai sussidi ministeriali, dall'altro sono del tutto indipendenti rispetto alla definizione dei

³ Ci si riferisce ai cosiddetti *national museums*, ai quali vengono erogati finanziamenti (*grants in aid*) direttamente dal DCMS. I fondi sono legati ad apposite convenzioni che ne disciplinano la modalità di utilizzo e impongono doveri di gestione, tra cui ad esempio l'obbligo di garantire l'accesso gratuito alle collezioni dei musei. Ciò non esclude che i musei di interesse nazionale adottino ulteriori metodi per coprire i costi, o attraverso la creazione di società che si occupino di servizi aggiuntivi a pagamento (vendita di oggetti, ristorazione, servizio di guardaroba, noleggio di sale per eventi privati) oppure tramite la conclusione di accordi di sponsorizzazione e patrocinio. In tutti questi casi, la direzione dei musei ha la responsabilità di informazione e relazione nei confronti del Ministero della Cultura, in merito alla politiche gestionali che ha posto in essere (disponibile sul sito <www.gov.uk/government/organisations/department-for-culture-media-sport> [ultimo accesso 06.07.2015]).

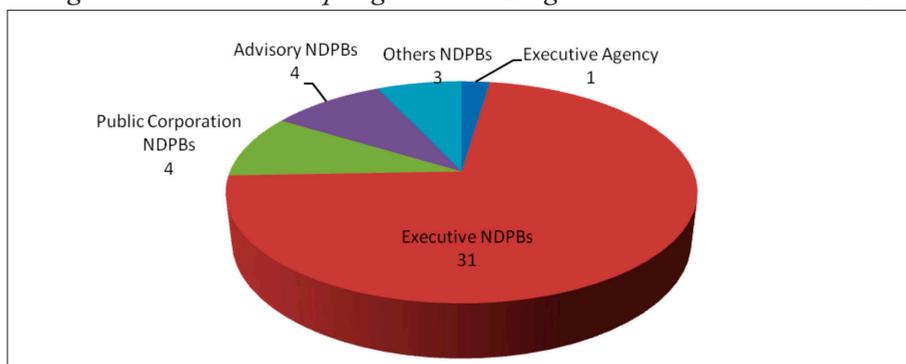
⁴ Disponibile sul sito <www.gov.uk/government/organisations/department-for-culture-media-sport> (ultimo accesso 06.07.2015).

criteri di assegnazione di questi ultimi.

Pertanto, pur operando in estrema autonomia, le 43 Agenzie hanno comunque l'obbligo di rispondere al governo che le finanzia, sia dei risultati raggiunti, che degli obiettivi preposti.

La volontà di porre in essere un'azione finanziaria sostenibile, fa sì che i fondi governativi, convogliati verso i NDPBs, vengano stanziati in un'ottica triennale (*three year funding agreements*). Nello specifico, il Ministero e le singole agenzie non ministeriali, siglano accordi pubblici di finanziamento, contenenti le strategie gestionali, e gli obiettivi artistico-economici da perseguire.

Fig. 1 – Suddivisione tipologica delle 43 agenzie ministeriali nel 2015



Fonte: DCMS, 2015.

1. Quadro storico

1.1. Gli anni Ottanta

L'attuale ordinamento britannico, suddiviso in diversi canali di finanziamento e con differenti modalità organizzative, trae le sue origini negli anni Quaranta del secolo scorso, quando la classe dirigente cominciò a chiedersi quale ruolo avrebbe dovuto svolgere per sostenere l'arte e la cultura, intese come espressioni fondamentali di una società libera e democratica.

Nel 1940 venne creato il *Council for the Encouragement of Music and the Arts* (CEMA). Si trattava della prima istituzione pubblica sorta con lo scopo di sostenere e incoraggiare le arti e la cultura, portando concerti, mostre e spettacoli in giro per il Paese.

Sei anni dopo, nel 1946, l'istituzione cambiò nome in *Arts Council of Great Britain*.

Jonh Maynard Keynes, fondatore nonché primo presidente dell'*ACBG*, si occupò di dirigere il nuovo ente con il preciso intento di salvaguardarne l'autonomia e l'indipendenza da eventuali ingerenze politiche. Per questo motivo lo organizzò sotto il principio dell'*arm's lenght*: il governo avrebbe nominato l'*Arts Council* e provveduto al suo finanziamento, ma quello che l'*Arts Council* avrebbe deciso di fare con quelle risorse sarebbe rimasto fuori dall'intervento e dalla portata del governo stesso.

Questa modalità organizzativa regola ancora oggi i rapporti tra i quattro *Arts Council* presenti in Gran Bretagna (*Arts Council of England*, *Arts Council of Wales*, *Scottish Arts Council* e *Arts Council of Northern Ireland*) e il governo centrale. I suoi vantaggi sono molteplici: da un lato il sistema protegge artisti e organizzazioni da eventuali decisioni di carattere politico piuttosto che culturale, evitando così il rischio di censura. D'altro canto l'*Arts Council* decide autonomamente a chi destinare i fondi ricevuti. Tuttavia, pur operando in modo indipendente, all'*Arts Council* rimane comunque il dovere di motivare e rispondere al governo e ai dipartimenti ministeriali da cui riceve i fondi, in merito ai risultati raggiunti (COMUNIAN, 2010).

Se originariamente le risorse destinate all'*Arts Council of Great Britain* e alle altre istituzioni culturali, venivano stanziare dal Ministero del Tesoro, dal 1965 tali competenze furono trasferite in capo al Ministero dell'Educazione e delle Scienze (*Department for Educational and Science*).

In quello stesso periodo, in un contesto in cui andavano aumentando i livelli di spesa pubblica per la cultura, si fece sempre più forte il dibattito politico su quali discipline e attività avrebbero dovuto avere diritto al sostegno pubblico, e quali no. A chi credeva che lo Stato dovesse supportare le eccellenze intese come espressioni delle arti classiche e moderne, si contrapponeva chi reputava sensato sostenere tutte quelle forme di cultura emergente, radicate a livello locale nelle diverse comunità artistiche.

Le pressioni politiche ed economiche, che raggiunsero il loro apice durante gli anni Ottanta, portarono ad un nuovo modo di pensare al sistema di finanziamento della cultura, contribuendo a creare, da quel momento in poi, quel modello di partenariato tra il settore pubblico e il privato, che ancora oggi rappresenta l'originale impronta del sistema culturale britannico.

Pur non mettendo in discussione il principio secondo cui sostenere la cultura fosse uno dei doveri morali dello Stato, dal 1979 i conservatori al governo, guidati da M. Thatcher, sostennero con vigore una necessaria riduzione dei fondi statali, riconoscendo la vitale importanza dell'intervento privato inteso come nuova fonte di possibilità per il futuro.

Sospettosa nei confronti dell'intervento pubblico nel settore dei beni culturali, per M. Thatcher lo Stato non avrebbe dovuto in alcun modo

porsi nel ruolo di mecenate.

In quel particolare clima economico e politico, come lo stesso Ministro della Cultura Norman ST Jonh Stevans dichiarò nel 1980, non era pensabile credere che il settore pubblico potesse elargire ingenti somme di denaro a favore delle arti. Il governo avrebbe cercato di garantire l'attuale livello di stanziamenti, ma di certo non sarebbe stato in grado di accrescerlo.

La volontà di ridurre, o perlomeno di non aumentare l'apporto di risorse pubbliche, si manifestò tramite l'incoraggiamento all'investimento privato nella consapevolezza che fosse necessario agevolare gli interventi dei singoli soggetti.

Furono due i meccanismi pensati per incentivare il sostegno privato da parte del mondo delle imprese:

1. l'istituzione dell'*Association for the Business Sponsorship of the Arts*, un organismo di supporto e coordinamento che avrebbe dovuto gestire l'azione congiunta del finanziamento alla cultura, oggi denominato *Arts & Business*;
2. l'introduzione nel 1984 del programma *Business Support Incentive Schemes*, chiuso nel 2000, nato con lo scopo di incrementare e monitorare i livelli di investimento privato in arte e cultura, in modo tale da poter incentivare in primis tutte quelle imprese che per la prima volta destinavano denaro alle istituzioni culturali⁵.

La nuova attenzione posta sulle sponsorizzazioni culturali, nonché sul ruolo dei privati nel supporto alla cultura, ebbe forti ripercussioni sull'organismo pubblico che fino a quel momento aveva goduto di ampia autonomia decisionale: l'*Arts Council of Great Britain*, che negli anni subì non poche pressioni, unite a molteplici tagli da parte del governo.

Se in origine, il suo ruolo era quello di ridistribuire i finanziamenti garantiti dal governo tra coloro (organizzazioni artistiche e culturali) che ne facevano domanda, dal 1979, con la progressiva diminuzione dei fondi, il *Council* trovò non poche difficoltà a far fronte agli impegni presi, non riuscendo peraltro a sostenere tutte quelle nuove organizzazioni artistiche che, a fronte di un aumento della domanda culturale, richiedevano maggiori sostegni.

La riduzione di *budget* dell'*Arts Council of Great Britain*, cominciò a spingere le organizzazioni artistico culturali ad esporsi alle forze di mercato e a diventare più simili alle imprese nella ricerca di nuovi *sponsor*. Fu proprio in quel contesto, che il governo conservatore decise di pianificare

⁵ Dal 1984 al 2000, anno della sua chiusura, il programma *Business Support Incentive Schemes*, è riuscito a raccogliere circa 82 milioni di sterline a favore delle istituzioni culturali, coinvolgendo quasi quattromila nuovi *sponsor* (TORKILDSEN, 2005).

e sostenere la crescita dell'investimento privato nel settore culturale.

L'offerta di sgravi fiscali e l'istituzione di un organismo di supporto che mettesse in relazione il mondo dell'imprenditoria con quello dell'arte (*Association for the Business Sponsorship of the Arts*, divenuto *Arts & Business* nel 1997) furono le novità che l'esecutivo presentò al settore privato, incoraggiandolo ad investire in arte e cultura e ponendo l'accento sulla simbiosi tra buoni affari e grande arte che, se messi insieme, avrebbero contribuito a formare una società più ricca⁶.

Alla fine degli anni Ottanta, duplice era il messaggio lanciato dal Partito conservatore: se da un lato la sponsorizzazione veniva proposta come un modo alternativo per compensare la carenza di risorse statali per l'arte e la cultura, dall'altro lato ci si aspettava che essa potesse, negli anni a venire, superare i livelli di investimento pubblico (QUINN, 1998).

1.2. Gli anni Novanta

A partire dal 1992 si gettarono le basi per una nuova politica di coordinamento e allocazione delle risorse, all'insegna di quello che sarebbe stato un maggiore decentramento delle competenze culturali. Nacque, proprio in quell'anno, un apposito Ministero per la Cultura (*Department for National Heritage*) il cui incarico principale sarebbe stato quello di gestire l'attività parlamentare relativa alle politiche culturali del Paese (GIAMBRONE, 2013)⁷.

Due anni dopo, nel 1994, l'ACGB cessò di esistere e le sue funzioni furono trasferite in capo a tre enti autonomi gestiti dai rispetti governi nazionali:

1. l'*Arts Council of England* (ACE);
2. lo *Scottish Arts Council* (SAC);
3. l'*Arts Council of Wales* (ACW).

L'*Arts Council of Northern Ireland* (ACNI) era stato già istituito nel 1962.

Nel 1997, poco dopo essersi insediata, la nuova amministrazione laburista guidata dal primo Ministro Tony Blair, portò sulla scena politica alcune novità. Il *Department for National Heritage*, esistente dal 1992,

⁶ «[...] We help business people support the arts and the arts inspire business people, because good business and great art together create a richer society [...]», disponibile sul sito <www.arts&business.org.uk> (ultimo accesso 06.07.2015).

⁷ Nato a quasi cinquanta anni di distanza dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, il Ministero della Cultura inglese riunì tra le sue competenze non solo l'organizzazione delle politiche culturali nazionali, ma l'intera gestione di musei, biblioteche, patrimonio storico artistico, comunicazioni, turismo, lotteria nazionale, politiche sportive.

venne rinominato in *Department for Culture, Media and Sports* (DCMS), che al di là del nuovo decentramento amministrativo, sarebbe rimasto il responsabile della gestione complessiva degli indirizzi culturali del Paese⁸.

Pochi mesi prima di essere eletto, Tony Blair, attirò l'attenzione della comunità artistica, sostenendo pubblicamente quanto le arti fossero un fattore centrale nella vita di un Paese come la Gran Bretagna. Pertanto il loro ruolo non avrebbe dovuto in alcun modo essere marginale. Appare evidente come a quel parametro di efficienza gestionale che caratterizzò le politiche culturali conservatrici degli anni Ottanta, il nuovo governo Laburista sovrappose l'importanza che i beni culturali e il loro impatto non-economico avrebbero avuto sulla vita dei singoli cittadini, in termini di benessere e inclusione sociale (*social inclusion*).

L'intenzione di potenziare il sostegno pubblico alle arti si unì, durante l'amministrazione Blair, alla volontà di rilanciare l'economia nazionale legandola ai beni culturali in termini di turismo, occupazione e aumento dello sviluppo sociale.

La funzione sociale ed educativa della cultura e la potenzialità delle industrie creative (*creative industries*), furono i temi centrali del documento strategico pubblicato dal DCMS nel 1998. Si trattava del *New Cultural Framework*, il quale oltre a rendere noto il rinnovato assetto istituzionale, gettò le basi di quella che sarebbe stata la nuova visione dell'investimento in cultura.

In questo senso, l'attività politica di sostegno alle industrie creative può essere spiegata come la volontà da parte del DCMS di creare una sinergia tra il settore culturale e il settore economico, nella convinzione che la crescita del primo avrebbe generato ricadute positive sul secondo, in termini di occupazione e livelli di reddito⁹.

Tra le iniziative che il Ministero della Cultura portò avanti per perfezionare la gestione delle singole istituzioni culturali che ricevevano fondi pubblici, rientrò l'introduzione dell'obbligo di rendicontazione periodica, sia qualitativa che quantitativa, secondo cui ogni istituzione culturale finanziata dal governo avrebbe dovuto rendere pubblico il suo operato.

⁸ La contrattazione delle principali linee guida sul *BBC broadcasting*, l'approvazione di parametri che regolano l'esportazione dei beni culturali, la responsabilità legislativa rispetto alla lotteria nazionale, sono alcuni degli esempi la cui gestione spetta interamente al governo di Londra (disponibile sul sito <www.gov.uk/government/organisations/department-for-culture-media-sport> [ultimo accesso 06.07.2015]).

⁹ Il *Department for Culture Media and Sport* definisce industrie creative tutte «quelle industrie che hanno origine nella creatività individuale, nella capacità e nel talento, e che hanno potenzialità nella creazione di benessere e lavoro attraverso la generazione e lo sfruttamento della proprietà intellettuale» (DCMS, 2011).

Un chiaro e limpido rapporto tra gli investimenti pubblici e i risultati raggiunti dalle organizzazioni culturali, fu la principale priorità delle politiche inglesi che, allora come oggi, si basano sul principio del *value for money*.

Si può osservare come rispetto al contesto dei primi anni Ottanta, in cui il livello di pianificazione statale era più accentuato, l'azione governativa a partire dagli anni 1998-1999 sino ad oggi, si è indirizzata verso una graduale politica di supervisione. Ne sono la prova non solo la progressiva diminuzione delle agenzie semipubbliche (NDPBs)¹⁰, ma soprattutto il decentramento amministrativo e la maggiore autonomia di gestione in merito alle politiche culturali nazionali, trasferita ai governi di Galles, Scozia e Irlanda del Nord.

2. Il finanziamento alla cultura tra settore pubblico e settore privato

Il quadro dei finanziamenti destinati alle attività culturali in Gran Bretagna risulta variegato. Accanto alle sovvenzioni pubbliche, nazionali e locali¹¹, si inseriscono tutte quelle risorse che provengono dal mondo dei privati tramite erogazioni liberali o contratti di sponsorizzazione.

2.1. Fonti di finanziamento pubblico

Department for Culture, Media and Sport si occupa di politiche per: arte, sport, lotteria nazionale (dal 1994), turismo, biblioteche, musei e gallerie, radiodiffusione, industrie creative (cinematografiche e musicali), libertà di stampa, licenze, scommesse, patrimonio storico artistico. Come già ampiamente descritto nel primo paragrafo, il *budget* ministeriale viene ripartito alle 43 agenzie non governative (NDPBs) attraverso la stipula di accordi di finanziamento di durata triennale, ovvero singoli contratti pubblici, che contengono strategie e obiettivi da raggiungere.

Arts Council: sono quattro gli *Arts Council* in Gran Bretagna:

1. l'*Arts Council of England* (ACE);

¹⁰ Nei primi anni del 2000, per semplificare il sistema degli organismi pubblici predisposti all'erogazione nazionale dei vari fondi locali, regionali e nazionali, il governo laburista ha operato una serie di fusioni strategiche, riducendo progressivamente il numero dei *non departmental public bodies*. Attualmente i NDPBs che supportano il *Department for Culture Media and Sport* sono 43 (disponibile sul sito <www.gov.uk/government/organisations/department-for-culture-media-sport> [ultimo accesso 06.07.2015]).

¹¹ La stima dei finanziamenti pubblici delle attività connesse all'arte e alla cultura è per il triennio 2012/2015 pari a 1,4 miliardi di sterline, a cui si aggiunge quasi 1 miliardo proveniente dalla lotteria nazionale (disponibile sul sito <www.artscouncil.org.uk/> [ultimo accesso 06.07.2015]).

2. lo *Scottish Arts Council* (SAC);
3. l'*Arts Council of Wales* (ACW);
4. l'*Arts Council of Northern Ireland* (ACNI).

L'ACE è finanziato principalmente dal DCMS, mentre gli altri sono finanziati dai rispettivi Parlamenti nazionali. Ricevono finanziamenti ordinari (*revenue fundings*) dall'ACE alcune delle maggiori organizzazioni artistiche e culturali inglesi come per esempio il *South Bank Centre*, il *National Theatre*, la *Royal Opera House*, l'*English National Opera*; anche la piattaforma *Arts & Business* è finanziata in parte dall'ACE.

Regional Arts Boards: l'*Arts Council England* lavora sul territorio tramite nove *Regional Arts Boards*, creati nel 1991. Il loro scopo è quello di distribuire i fondi alle organizzazioni artistiche e culturali locali. Queste istituzioni sono le portavoce di un più ampio accesso alle arti e allo spettacolo e in quanto tali finanziano e offrono servizi non solo alle tradizionali organizzazioni culturali, ma anche ai vari centri di sperimentazione artistica e di partecipazione pubblica alle arti (GIAMBRONE, 2013). I vantaggi che questi nove uffici regionali consistono in un finanziamento più efficiente e mirato e in una notevole riduzione dei costi amministrativi. I *Regional Arts Boards* sono suddivisi per le varie Regioni che compongono la Gran Bretagna: *East Regional Arts Council*; *East Midlands Regional Arts Council*; *London Regional Arts Council*; *North East Regional Council*; *North West Regional Arts Council*; *South East Regional Arts Council*; *South West Regional Arts Council*; *West Midlands Regional Arts Council*; *Yorkshire Regional Arts Council*.

Local Authorities: i Comuni e le Contee presenti sul territorio rappresentano un'importante fonte di contributi per le arti in Gran Bretagna. Sostengono eventi ed attività culturali a livello locale non solo attraverso l'erogazione di somme di denaro, ma offrendo anche supporto organizzativo tramite i loro uffici radicati nel territorio.

National Lottery: nel 1993 il governo britannico creò il *National Lottery Act*, il primo strumento legislativo pensato per reperire, attraverso i fondi della Lotteria Nazionale, le risorse per portare avanti le cosiddette 'good causes': sport, arte, beni culturali, beneficenza, ambiente, salute, progetti sociali, organizzazioni *non profit*. Nei primi anni di attuazione del *National Lottery Act*, l'attenzione era rivolta verso la realizzazione di progetti di un certo spessore, quali la riqualificazione di musei, gallerie o teatri di eccellenza. Negli anni seguenti, con il *National Lottery Act* del 1998, i fondi verranno erogati non solo alle grandi realtà museali, ma anche ai singoli progetti legati alle piccole comunità territoriali¹².

¹² Disponibile sul sito <[www.gov.uk/government/organisations/departement-for-culture-](http://www.gov.uk/government/organisations/departement-for-culture)

Altre entrate: al di là dei sussidi pubblici, una delle principali voci di reddito per le istituzioni culturali, è rappresentata dalla vendita dei biglietti di ingresso. In merito, è utile sottolineare che dal 2001, è stato abolito, dall'allora governo laburista, l'ingresso a pagamento nei principali musei nazionali e locali. Da quell'anno, secondo i dati raccolti dal DCMS, gli ingressi ai musei sarebbero aumentati di quasi il 50%. I vantaggi della gratuità delle entrate si riscontrano su più ampia scala, poichè contribuiscono a favorire la crescita del turismo. A questo proposito è significativo il fatto che nella lista dei musei più visitati al mondo rientrano tra i primi sei: il *British Museum*, la *Tate Modern Gallery* e la *National Gallery*, tutti con sede a Londra (PES, 2012)¹³.

Modifiche, trasformazioni e tagli alle risorse, hanno riguardato negli ultimi cinque anni l'intero settore culturale britannico. Dal 2010 ad oggi il finanziamento complessivo all'*Arts Council England* è stato ridotto del 30% con conseguenze dirette sulle istituzioni culturali e sugli enti locali che sostiene. Dallo stesso periodo ad oggi, numerose agenzie seminimisteriali sono state abolite o riorganizzate, passando da 56 nel 2010, a 43 nel 2015. Significativo è il caso del *Museum Libraries Archives Council*, agenzia non ministeriale incaricata fin dal 1987 di finanziare e promuovere l'innovazione e il miglioramento della rete museale, delle biblioteche e degli archivi in Gran Bretagna. Nel 2010 è stata annunciata la sua abolizione. L'anno dopo le sue competenze sono state trasferite all'*Arts Council England*.

2.2. Fonti di finanziamento privato

Alle sovvenzioni pubbliche destinate al mondo dell'arte e della cultura, si affiancano in Gran Bretagna numerose fonti di finanziamento privato, che contribuiscono a rendere il modello inglese unico nel suo genere, soprattutto se comparato con altri Paesi europei, come l'Italia o la Francia, che basano le loro politiche culturali quasi esclusivamente sul sostegno pubblico.

Le istituzioni culturali inglesi sono registrate come *charities*, rientrano quindi nel settore *non profit*, e in quanto tali godono di una serie di vantaggi sia per quanto riguarda i finanziamenti pubblici, sia in merito al regime fiscale delle donazioni che ricevono da imprese e/o individui (COMUNIAN, 2010).

Possono essere sostenute dal settore privato attraverso due strumenti principali:

1. le erogazioni liberali;

[media-sport](#)> (ultimo accesso 06.07.2015).

¹³ La lista aggiornata dei musei più visitati al mondo è consultabile sul sito <www.theart-newspaper.com> (ultimo accesso 06.07.2015).

2. le sponsorizzazioni, ovvero relazioni di natura commerciale con le quali un'azienda fornisce fondi, risorse o beni per finanziare un evento o un'organizzazione che opera in campo culturale, ricevendo in cambio benefici e vantaggi in termini di visibilità ed esposizione del marchio.

Il soggetto più attivo e dinamico, che lavora per favorire l'incremento delle risorse private per le arti e la cultura, è l'*Arts & Business*.

Creato nel 1976 con il nome di *Association for the Business Sponsorship of the Arts* e cofinanziato dallo stesso *Arts Council England*, l'*Arts & Business* rappresenta oggi in Gran Bretagna, il più importante organismo a base associativa che opera per favorire le collaborazioni tra il mondo delle imprese e quello delle arti. Si tratta di una piattaforma comunicazionale che mette in relazione il settore commerciale con quello culturale, con il preciso intento di favorire gli investimenti e incoraggiare il finanziamento privato alla cultura.

Soggetti di origine *non profit*, musei, gallerie o singoli artisti, si rivolgono ad *Arts & Business* e ai suoi *fundraisers* per avere consulenze su come entrare in contatto con aziende o potenziali *sponsor*. In relazione a questo, nel 2005, *Arts & Business* ha pubblicato il cosiddetto '*Sponsorship Manual*', che fornisce agli operatori del settore suggerimenti su come ottenere finanziamenti dai privati, informazioni sulle norme fiscali e assistenza per l'eventuale conclusione degli accordi di sponsorizzazione¹⁴.

È interessante notare come l'andamento degli investimenti privati in cultura venga monitorato da *Arts & Business* tramite il biennale rapporto *Private Investment in Culture Survey (P.I.C.S.)*, uno strumento efficace che fornisce un'ampia panoramica per quanto riguarda l'equilibrio finanziario del settore culturale in Gran Bretagna.

Sono tre i canali da cui provengono i finanziamenti privati:

1. *Business investment*: contributi da parte di aziende e imprese;
2. *Individual giving*: donazioni individuali;
3. *Trusts and Foundations*: erogazioni da parte di fondazioni private senza scopo di lucro.

2.2.1. *Business Investment*

Esistono diversi tipi di supporti e contributi erogati dalle aziende:

1. *Corporate Sponsorship* (sponsor aziendali): si tratta di partenariati tra le organizzazioni culturali e le imprese che investono principalmente

¹⁴ Disponibile sul sito <www.startatheatrecompany.com/documents/aandb_sponsorship_manual.pdf> (ultimo accesso 06.07.2015).

con lo scopo di promuovere il nome della loro società o i loro prodotti e servizi;

2. *Corporate Donation*: donazioni aziendali spontanee, a carattere filantropico;
3. *In-Kind Support*: sono forme di collaborazione tra aziende o imprese e organizzazioni culturali. A queste ultime anzichè denaro, vengono offerti beni o servizi utili alla loro attività. Il tutto viene chiaramente sponsorizzato;
4. *Corporate Membership*: fanno parte anch'essi dei partenariati tra aziende e organizzazioni culturali. Le prime in cambio di erogazione di fondi e sostegno in denaro, ricevono dalle seconde una serie di benefici come ad esempio il coinvolgimento attivo nelle attività culturali, gli inviti speciali ad eventi, gli ingressi e i biglietti gratuiti.

Secondo i dati forniti da *Arts & Business* relativi al periodo che va dal 2008 al 2011, è la sponsorizzazione la forma preferita dalle aziende per sostenere le arti e la cultura. In particolare, la loro attenzione, per motivi di ritorno di immagine, ricade nella maggior parte dei casi nel sostegno ai musei e a grandi festival (Tab. 1) (GIAMBRONE, 2013).

Tab. 1 – Tipologie di Business Investment

<i>Type of investment</i>	<i>2008/2009 (sterline)</i>	<i>2009/2010 (sterline)</i>	<i>2010/2011(sterline)</i>
Total Business Support	155,876,566	143,161,293	133,204,425
Sponsorship	92,123,051	78,595,550	80,701,272
In-kind Support	20,419,830	23,048,986	14,233,758
Membership	19,796,234	21,187,871	19,586,517
Donations	23,537,362	20,328,904	18,682,877

Fonte: *Arts & Business, Private Investment in Culture Survey 2010/2011*

Un elemento interessante emerge dai dati riferiti alle aree della Gran Bretagna che ricevono fondi dal mondo aziendale: il territorio londinese, ritenuto più produttivo, si classifica come quello che da solo è in grado di attirare circa il 50% dell'intero investimento nazionale delle imprese in cultura, con una quota, nel biennio 2010/2011, pari a quasi 75 milioni di sterline (Tab. 2).

2.2.2. Individual Giving

Fondamentale è il ruolo delle donazioni individuali, che da anni risultano essere la maggiore fonte di risorse per il settore culturale in Gran

Bretagna. Le tipologie di *individual giving* possono essere diverse:

1. *individual donations*: sono quelle somme di denaro che i singoli donano spontaneamente a favore di una causa culturale in genere, senza aspettarsi alcun tipo di ritorno, se non il supporto disinteressato nei confronti della cultura;
2. *legacies*: rappresentano donazioni dettate dalla pura e semplice volontà di supportare le arti e la cultura;
3. *friends/membership*: sono meccanismi di finanziamento a carattere continuativo da parte di privati che finanziando le associazioni culturali si ritrovano a godere di agevolazioni in sede di visita e fruizione delle opere, nonché diritti di informazione periodica o *benefits* particolari;
4. *gift of shares*: rappresenta un cambiamento introdotto nel 2000 sul regime fiscale che consiste nella donazione di azioni che ricevono una deduzione pari al 100% del loro valore di mercato;
5. *payroll giving*: è uno strumento introdotto nell'ordinamento inglese nel 1987 che consente ad ogni lavoratore e datore di lavoro di destinare parte della retribuzione a organizzazioni *non profit*.

Tab. 2 – Ripartizione geografica dei finanziamenti delle imprese per Regione

Region	Business Investment (sterline)	Region % total B. I.
East	3,771,017	2,83
London	74,819,542	56,17
Midlands	4,569,418	3,43
North East England	4,519,008	3,39
North West England	7,288,135	5,47
South East England	8,313,247	6,24
South West England	5,172,407	3,88
Yorkshire & Humber	5,126,140	3,85
Scotland	9,949,831	7,47
Wales	6,970,340	5,23
Northern Ireland	2,705,340	2,03
TOTAL	133,204,425	100

Fonte: Arts & Business, *Private Investment in Culture Survey 2010/2011*

È interessante osservare come in Gran Bretagna i processi di sostegno e partecipazione creati attraverso il coinvolgimento degli individui siano così radicati da essere collocati al primo posto nella classifica delle tipologie

di investimento privato. In particolare, i dati elaborati da *Arts & Business* suggeriscono che lo strumento di raccolta fondi principale è offerto dagli schemi di *membership* (amici del museo) ai quali si affianca una seconda importante fonte di entrate, ovvero il lascito testamentario, seguito dalle donazioni individuali intese in termini generici (dalle grandi donazioni, alle monete gettate nelle cassettoni alle entrate dei musei) (Tab. 3).

Se le imprese e le aziende, per ovvi motivi di immagine, preferiscono sostenere grandi eventi, o festival (l'*Edinburgh International Festival* o il *Manchester International Festival*), le donazioni dei singoli cittadini si concentrano per lo più a favore del patrimonio culturale (beni architettonici, parchi, ville, siti archeologici) (SACCO, 2006).

Tab. 3 – Dati e tipologie di *Individual giving*

<i>Type of investment</i>	<i>2008/2009 (sterline)</i>	<i>2009/2010 (sterline)</i>	<i>2010/2011 (sterline)</i>
Individual donations	120,148,466	97,298,440	73,207,726
Legacies	65,175,732	83,968,410	81,440,868
Friends/membership	174,867,033	177,637,920	226,599,288
Shares	2,904,768	251,510	909,053
Payroll giving	11,619	93,418	16,066
TOTAL	363,095,998	359,300,00	382,173,00

Fonte: *Arts & Business, Private Investment in Culture Survey 2010/2011*

2.2.3. *Trust and Foundations*

Non meno importante è il contributo che il settore culturale riceve da parte delle Fondazioni bancarie, di impresa o di altra natura, che operano senza scopo di lucro. Tra quelle presenti sul territorio britannico, circa il 70% opera a favore del settore medico, sociale e sanitario, mentre il rimanente 30% si occupa di erogare fondi a favore di quello culturale, prediligendo nello specifico il supporto a musei, gallerie e teatri.

Anche nel caso delle fondazioni, i loro contributi si concentrano nella capitale londinese, che riceve una cospicua fonte di erogazioni (Tab. 4) rispetto alle altre aree del Paese.

Certamente, e i dati messi a disposizione da A&B lo confermano, la capitale britannica rimane l'area di investimento preferita dal settore privato in genere. Le cause sono da ricercarsi nella presenza, sul territorio londinese di 30 delle 50 *top organisations* culturali più grandi della Gran Bretagna, che da sole, hanno assorbito negli anni 2007/2009 quasi il 65%

dei contributi privati complessivamente stanziati.

Sempre in riferimento alla composizione dei fondi privati, il quadro complessivo di Galles, Scozia e Irlanda del Nord appare molto divergente: se in Galles e in Irlanda del Nord predominano gli investimenti da parte del settore aziendale (*business investment*) rispettivamente per il 51% e per il 46,8%, in Scozia la maggior parte dei contributi al settore culturale, pari al 58,5% del totale, proviene dai singoli individui (*individual giving*). Il ruolo delle Fondazioni rimane pressochè marginale in tutte e tre le aree¹⁵.

Nonostante la centralità di Londra laddove gli investimenti, soprattutto aziendali sono influenzati dalla stimolante produttività del tessuto territoriale, è pur vero che, seppur in scala minore, i fondi a disposizione delle altre zone della Gran Bretagna, sembrano essere proporzionati al numero di abitanti di ciascuna area (GIAMBRONE, 2013).

Tab. 4 – Ripartizione geografica del contributo di Trusts and Foundations

<i>Region</i>	<i>Trust and Foundation (sterline)</i>	<i>Region % total T. F.</i>
East	5,202,994	3,06
London	102,334,322	60,11
Midlands	7,115,872	4,18
North East England	4,910,912	2,88
North West England	8,748,378	5,14
South East England	9,130,587	5,36
South West England	6,187,231	3,63
Yorkshire & Humber	6,476,771	3,80
Scotland	11,283,536	6,63
Wales	6,091,612	3,58
Northern Ireland	2,771,737	1,63
TOTAL	170,253,952	100

Fonte: *Arts & Business, Private Investment in Culture Survey 2010/2011*

3. Lo scenario attuale

Nel maggio del 2013 *Arts & Business* ha pubblicato gli ultimi dati del finanziamento privato della cultura relativi al biennio 2011/2012 (Tab. 5).

L'indagine mostra un incremento relativamente modesto sul totale degli investimenti del settore privato. Ci si trova dinnanzi ad un aumento totale del 7,6%, percentuale che se comparata all'attuale stato depressivo dell'economia, sicuramente rappresenta un robusto sostegno alla cultura in genere.

¹⁵ Disponibile sul sito <www.arts&business.org.uk> (ultimo accesso 06.07.2015), *Private Investment in Culture. Survey, 2007/2008*, p. 41.

Dalle cifre emergono alcuni dati interessanti: in primo luogo si evidenzia come la gran parte dei fondi vengano assorbiti dalle organizzazioni culturali con sede a Londra, questo a conferma di quanto la capitale sia l'area di investimento preferita (i soli *individual giving* sono pari al 90% delle erogazioni). Per quanto riguarda il generale supporto dei cittadini (*individual giving*) in favore delle arti, nel 2011/2012 si riscontra un aumento di quasi 23 milioni di sterline rispetto al biennio precedente, raggiungendo un totale di 373 milioni rispetto ai dati del 2011 che riportavano una cifra pari a 350 milioni.

In secondo luogo, dall'analisi si evince come il settore culturale sia sempre più dipendente dalle Fondazioni (*trust and foundations*). Nel periodo tra il 2011 e il 2012 il loro supporto alla cultura è aumentato del 15,8%, in termini reali si parla di una crescita di quasi 24 milioni di sterline.

Infine, nel biennio 2011/2012, rimane pressochè stabile il sostegno delle imprese (*business investment*) che rispetto all'anno precedente registra un incremento pari a 0,2 milioni di sterline.

Tab. 5 – Quadro generale degli investimenti del settore privato

Total Arts Funding in England 2011/2012					
Private Investment		Earned Income		National/Local Government	
660,5m (sterline)	21,9%	1,106,9m (sterline)	36,7%	1,248,6m (sterline)	41,4%
Total Private Investment			Artforms		
Individual Giving	372,9m (sterline)		Heritage		
Trust and Foundations	173,8m (sterline)		Visual Arts		
Business Investment	113,8m (sterline)		Museum		
Overall Private Investment in England	46,8m (sterline)		Other		
			Music		
			Theatre		
			Opera		
			Dance		
			Festival		
Individual Giving across England			Business Investment across England		
North East	3,245,484	0,9%	3,045,067		2,7%
North West	5,796,845	1,6%	8,176,019		7,2%
Midlands	6,176,604	1,7%	4,900,045		4,3%
London	335,242,688	90%	77,187,707		67,8%
Yorkshire & Humber	4,833,639	1,3%	4,926,776		4,3%
South West	4,491,551	1,2%	4,633,001		4,1%
South East	9,378,187	2,5%	8,236,813		7,2%
East	3,683,901	1%	2,672,484		2,3%

Fonte: Arts & Business, Private Investment in Culture Survey 2011/2012

Il quadro completo riguardante le due diverse fonti di finanziamento, pubblico e privato, suggerisce come il loro rapporto sia sostanzialmente bene integrato.

3.1. Aspetti fiscali

Le organizzazioni artistico culturali della Gran Bretagna vengono definite *charities*, e in quanto tali rientrano a pieno nel settore del *non profit*. Lo status di organizzazioni senza scopo di lucro assicura loro una serie di vantaggi e di agevolazioni fiscali previste dalle diverse *charity tax law*, messe a punto negli ultimi decenni.

L'organizzazione senza scopo di lucro una volta provata che la sua attività è di pubblica utilità, viene inserita all'interno del *Charity Register*, costantemente aggiornato dalle rispettive commissioni governative (*Charity Commission for England and Wales, Office of the Scottish Charity Regulator, Charity Commission for Northern Ireland*).

Le organizzazioni senza scopo di lucro, secondo la *Charity Commission*, sono parte integrante della società britannica. Esse vanno dai piccoli gruppi che soddisfano più che altro bisogni locali, fino alle maggiori istituzioni del Paese che gestiscono *budget* di diversi milioni.

Qualunque sia la loro funzione e il loro scopo, il requisito essenziale è che operino per il bene pubblico e che siano svincolate da interessi politici o commerciali.

Un ruolo fondamentale, per quanto concerne l'elaborazione e l'applicazione di alcune misure fiscali, viene svolto da *Arts & Business*, che nel corso degli anni, ha dato vita a numerosi modelli di incentivazione fiscale (*incentive schemes*) finalizzati a semplificare le collaborazioni tra il mondo dell'imprenditoria e le istituzioni culturali, nonché ad elaborare misure capaci di stimolare una politica di donazioni attiva e sostenibile.

Nell'ambito delle imprese la classica sponsorizzazione rimane una delle forme più praticate, la sua applicazione è connessa al criterio di agevolazione tributaria per le spese di pubblicità. Invece, nel caso di una donazione, l'azienda che effettua un versamento a favore di una *charity*, può dedurre interamente l'importo donato dall'imponibile dell'imposta sul reddito di impresa. Anche l'istituzione culturale, in qualità di *charity*, non verserà ulteriori imposte per la cifra ricevuta, ammesso però che questa venga utilizzata per attività senza scopo di lucro.

Con riferimento al finanziamento privato dei singoli cittadini, uno dei più diffusi modelli di sostegno delle *charities* è il *gift aid scheme*, il quale fa leva sui benefici che derivano dalla successiva restituzione dell'imposta. Si potrà

richiedere al Ministero del Tesoro il rimborso dell'imposta pagata sull'importo versato. Si tratta di un modo per incrementare il valore reale delle donazioni individuali¹⁶.

Sempre nell'ambito delle donazioni individuali, un'ulteriore modalità di incentivo è costituita dal *Payroll Giving*, che si configura come una forma di donazione particolarmente indicata per chi percepisce uno stipendio mensile. Dopo aver scelto a quale *charity* destinare la propria offerta, l'importo devoluto viene detratto dal salario lordo prima che su quest'ultimo vengano applicate le aliquote fiscali correnti.

Il *Payroll Giving* non è solo una fonte concreta di aiuto continuativo e quantificabile, ma vuole essere per l'azienda un esempio di responsabilità, capace di creare sinergia tra il mondo del *profit* e quello del *non profit*. È un meccanismo pratico e semplice, che consente al lavoratore di donare anche solo un'ora del proprio lavoro con una trattenuta mensile sulla propria busta paga¹⁷.

Oltre ai tradizionali modelli di finanziamento privato che il mondo imprenditoriale può garantire in termini di sponsorizzazioni, esistono in Gran Bretagna un gran numero di incentivi fiscali basati sulla collaborazione tra il settore pubblico e quello privato (*public private partnership*). Si tratta di approcci innovativi all'investimento nel settore sociale e culturale, che trascendendo i finanziamenti diretti, si traducono nella volontà delle imprese di fornire sostegno non solo economico, ma anche strategico alle istituzioni culturali¹⁸.

Conclusioni

Qualsiasi riflessione complessiva sul quadro culturale britannico, deve necessariamente tenere in considerazione l'estrema diversità e peculiarità, sia in termini politici che sociali, delle quattro aree che nel loro insieme formano la Gran Bretagna.

¹⁶ Con un'aliquota del 20% ed una donazione privata di 1 sterlina, il valore del finanziamento di cui beneficia l'organizzazione senza scopo di lucro, aumenta fino al suo importo lordo pari in questo caso a 1,25 sterline. Disponibile sul sito, HM Revenue & Customs, <www.hmrc.gov.uk> (ultimo accesso 06.07.2015).

¹⁷ Il *Payroll Giving* è stato introdotto nell'ordinamento inglese nel 1987, in Italia è presente dal 2008.

¹⁸ Esempio: un'azienda privata può decidere di destinare per un certo periodo di tempo un suo dipendente ad un'organizzazione culturale che gode dello status di *charity*. In questo caso, il salario e tutti gli altri costi legati al lavoro svolto dal lavoratore potranno essere dedotti dall'importo fiscale complessivo che il datore di lavoro è di norma chiamato a versare.

La Gran Bretagna non presenta una regolamentazione istituzionale omogenea tipica di altri Paesi europei, come ad esempio la Francia, laddove è presente un elevato grado di definizione delle politiche culturali a partire dalla Costituzione, oppure l'Italia, dove il Codice dei Beni culturali (D.lgs. 22 Gennaio 2004, n. 42) rappresenta un punto di riferimento per la disciplina della materia.

Non disponendo di una Costituzione codificata, la Gran Bretagna fa riferimento ad una serie di convenzioni che garantiscono un'ampia autonomia nazionale relativamente alle politiche culturali.

Alla luce di quanto analizzato finora è possibile ripercorrere alcuni elementi di forza che definiscono il modello britannico.

Il primo di essi riguarda la centralità delle politiche culturali, intese come strumento essenziale per la crescita e lo sviluppo della collettività. In questo senso, le strategie adottate negli anni dall'*Arts Council England* hanno dato priorità al rafforzamento dell'infrastruttura culturale dell'intero Paese.

Accanto all'importanza data alla conservazione e valorizzazione del patrimonio storico ricevuto in eredità, i governi degli ultimi decenni hanno affiancato la volontà di promuovere ed investire sulla creatività giovanile. Inoltre, sembra essere radicata la concezione secondo cui la cultura riveste un ruolo essenziale in termini di abbattimento delle barriere sociali e di integrazione.

Un dato, questo, fondamentale soprattutto se inserito all'interno del complesso momento storico che il mondo occidentale sta attraversando, segnato da flussi di migrazione che rendono le nostre comunità sempre più multietniche. Il tema della *social inclusion* rappresenta dunque un modo sensato per promuovere la pacifica convivenza tra i popoli.

Il secondo elemento di riflessione riguarda il rapporto tra l'investimento di risorse pubbliche e i contributi provenienti dal mondo dei privati. Si è potuto osservare come in Gran Bretagna il sistema misto di finanziamento pubblico-privato viva una sorta di simbiosi, laddove sono le politiche pubbliche ad incentivare il processo di implementazione della raccolta fondi a favore delle arti e della cultura. Nello specifico, si pensi al fatto che l'*Arts Council England* finanziato dal governo centrale, cofinanzia a sua volta *Arts & Business*, ovvero l'agenzia che mette in comunicazione e supporta il dialogo tra il mondo delle imprese e le istituzioni culturali.

Si può affermare dunque che nel contesto britannico lo Stato assuma un ruolo essenziale, nella misura in cui si pone come il principale soggetto che sostiene la positività e la virtuosità degli investimenti in cultura. D'altra parte incentivi e sgravi fiscali aumentano certamente il livello di partecipazione e collaborazione da parte dei soggetti privati, che siano essi singoli individui o aziende e imprese.

BIBLIOGRAFIA

- CHIN TAO WU, *Privatizing Culture: Corporate Art Intervention since the 1980s*, London Press 2002.
- R. COMUNIAN, *Analisi delle problematiche e delle best practies nell'ambito del fundraising per la cultura in Gran Bretagna*, 2010, disponibile su <www.culturalab.org> (ultimo accesso 06.07.2015).
- R. COMUNIAN, *I percorsi dell'investimento delle imprese in cultura in Italia e nel Regno Unito*, 2010, disponibile su <www.culturalab.org> (ultimo accesso 06.07.2015).
- A. COOKE, *The Economics of Leisure and Sports*, Londra 1994.
- DCMS, *Creative Industries Mapping Document*, London 2011.
- F. GIAMBRONE, *Politiche per la cultura in Europa, modelli di governance a confronto*, F. Angeli, Milano 2013.
- S. PELLIZZARI, *Il ruolo dei privati e la tutela del patrimonio culturale nell'ordinamento giuridico inglese: un modello esportabile?*, in «Aedon», n. 1, 2010.
- J. PES, *Vantaggi e svantaggi di essere gratis*, in «Il Giornale dell'Arte», n. 318, 2012.
- M. QUINN, *Public Policy and the Art: a Comparative Study of Great Britain and Ireland*, Ashgate Publishing, Aldershot 1998.
- P.L. SACCO (a cura di), *Il Fundraising per la cultura*, Maltemi Editore, Bologna 2006.
- G. TØRKILDSEN, *Leisure and Recreation Management*, Routledge 2005.

Niccolò Ramondelli¹

La finanza della cultura in Francia

Abstract:

The Minister for Culture and Communication is responsible for the implementation of the Culture Programme planned by the Government for the whole French territory. The regional and local authorities are the coordinators of the politics of cultural development in their specific districts (municipalities, intermunicipal committees, provincial departments, regions). All things considered, we can conclude that, even admitting the 'managerial' role of the Ministry, in France, the cultural politics is implemented by various public representatives who collaborate in a more or less profitable way, inside contractual frameworks or basic agreements.

The budget for culture has an important place inside the analysis and research of cultural French politics, since it has historically benefited from public interventions. Since the mid-60s, the importance of all the allocations intended to the cultural sector has been measured through the ratio to the total budget of the State or, more simply, by evaluating the set of all the expenses.

Despite the ability of facing the huge amount of problems caused by the economic crisis with a greater efficacy, for example comparing to Italy, also the public management staff of Paris had to cope with the spending review, although they were able to count on a system absolutely stronger, more comfortable and advantageous, based on the involvement of private investors in cultural issues, in the particular form of voluntary disbursements, in other words 'the cultural sponsor' (*le mécénat culturel*).

Keywords: France, cultural politics, financing of the culture, public expense for the culture, cultural patronage

Il Ministro della Cultura e Comunicazione è responsabile per l'attuazione del 'Programma Cultura' previsto dal governo per tutto il territorio francese. Le autorità regionali e locali sono i coordinatori delle politiche di sviluppo culturale nei loro particolari distretti (Municipi, Intermunicipi, Dipartimenti provinciali, Regioni). In definitiva si può concludere che, riconoscendo il ruolo 'direttivo' del Ministero, in Francia la politica culturale è realizzata da diversi attori pubblici che collaborano in maniera più o meno proficua, all'interno di un quadro contrattuale o di un accordo base.

Il *budget* per la cultura occupa un posto importante nello studio e nell'analisi della politica culturale francese, dal momento che questa ha storicamente beneficiato dell'intervento pubblico. Dalla metà degli anni Sessanta l'importanza degli stanziamenti destinati al comparto cultura viene misurata tramite il loro rapporto al bilancio complessivo dello Stato o, più semplicemente, valutando l'insieme della spesa.

Nonostante la capacità di reagire con maggior forza rispetto alle negatività imposte dalla crisi, ad esempio rispetto all'Italia, anche l'intervenuto pubblico parigino ha dovuto fare i conti con la *spending review* anche se si può contare su un sistema assolutamente più forte, comodo

¹ Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Scienze Politiche.

e vantaggioso di partecipazione del privato alla cultura, nella particolare forma dell'erogazione liberale, ovvero le *mécénat culturel*.

Parole chiave: Francia, politica culturale, finanziamento della cultura, spesa per la cultura, mecenatismo culturale

Introduzione

La Francia occupa innegabilmente un posto a parte nel panorama delle politiche culturali elaborate e implementate dalle società europee e occidentali, nella misura in cui per molti anni il modello francese è stato punto di riferimento sicuro e stabile. La concezione e l'attuazione di una politica attiva in materia culturale sotto l'egida dello Stato è una realtà molto vecchia – antica – rafforzata dopo la conclusione della Seconda Guerra Mondiale dai governi e dai piani d'azione che si sono alternati nel corso del tempo.

Il modello francese incentrato sulla fortissima presenza ministeriale, ma non per questo incapace di favorire lo sviluppo e la collaborazione con gli enti periferici e, soprattutto, con il settore privato, è oggi largamente criticato e demonizzato dagli stessi esperti francesi. Il paradosso è che questa strategia d'azione, considerata come obsoleta in patria, gode di altissima reputazione negli altri Paesi europei ed occidentali.

Il modello di politica culturale francese si caratterizza per la sostanziale azione delle autorità pubbliche, tanto da poter arrivare a parlare di tipico esempio di *paradigma statalista*. Oltre agli aspetti giuridici e normativi riguardanti i beni e le attività culturali amministrati direttamente dallo Stato, i governi nazionali, regionali e locali devono anche preoccuparsi di stanziare finanziamenti, più o meno ingenti, per una lunga serie di attori culturali. Per questo sono previsti specifici soggetti del servizio pubblico unicamente impegnati nella ricerca e nell'allocazione delle risorse nei diversi livelli.

Il principio della parità di accesso dei cittadini alla cultura è contenuto all'interno della carta costituzionale: è lo Stato che deve garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dalla classe sociale di appartenenza, la possibilità di partecipare alla vita culturale del Paese. Dunque la cultura si presenta, da un lato, come fattore integrante dello sviluppo complessivo della persona, dall'altro, come elemento promotore di sviluppo economico e sociale: la cultura è un fattore chiave per garantire la qualità della vita e la realizzazione di ogni singolo individuo.

Uno dei principali obiettivi delle politiche culturali è quello di correggere distorsioni e disuguaglianze di natura geografica, economica e

sociale che impediscono il libero e corretto accesso alla fruizione e produzione della cultura. Tali politiche mirano sia a diversificare il pubblico di riferimento sia a favorire lo sviluppo della gamma più ampia possibile di attività artistiche in tutti i campi della cultura.

Come precedentemente detto, il quadro d'azione francese in campo culturale si sviluppa seguendo tre principali linee guida:

1. tutela del patrimonio;
2. creazione artistica e culturale;
3. educazione artistica e culturale.

Il Ministero ha lo specifico compito di legiferare e controllare le politiche culturali pubbliche.

La legittimità dell'intervento pubblico si basa sul fatto che, da un lato, il patrimonio è considerato come bene comune da condividere, protetto e promosso e, dall'altro, il sostegno e la diffusione della creatività culturale è ritenuta una vera necessità per la comunità. In queste aree il sostegno governativo mira a prevenire e, eventualmente, a correggere i rischi inerenti il funzionamento del mercato: la concentrazione, la standardizzazione dei prodotti culturali che non sono considerati come merci negoziabili ordinarie².

1. Il finanziamento pubblico della cultura: un quadro d'insieme

Il Ministro della Cultura e Comunicazione è responsabile per l'attuazione del 'Programma Cultura' previsto dal governo per tutto il territorio francese. Le autorità regionali e locali sono i coordinatori delle politiche di sviluppo culturale nei loro particolari distretti (Municipi, Intermunicipi, Dipartimenti provinciali, Regioni). In definitiva si può concludere che, riconoscendo il ruolo 'direttivo' del Ministero, in Francia la politica culturale è realizzata da diversi attori pubblici che collaborano in maniera più o meno proficua, all'interno di un quadro contrattuale o di un accordo base.

Il *budget* per la cultura occupa un posto importante nello studio e nell'analisi della politica culturale francese, dal momento che questa ha storicamente beneficiato dell'intervento pubblico. Dalla metà degli anni Sessanta l'importanza degli stanziamenti destinati al comparto cultura viene misurata tramite il loro rapporto al bilancio complessivo dello Stato o, più semplicemente, valutando l'insieme della spesa. È fondamentale ricordare che, nel caso della Francia, con l'espressione *Budget de l'État* si è soliti intendere la cifra totale che annualmente risulta all'interno del progetto di legge finanziaria che

² Merci liberamente trasferibili.

viene votata, in estate, dall'*Assemblée nationale*.

Lo sforzo finanziario del Ministero, nonostante sia in leggero calo rispetto agli anni passati (nel 2009 i fondi avevano toccato i 2,9 miliardi), è assolutamente significativo.

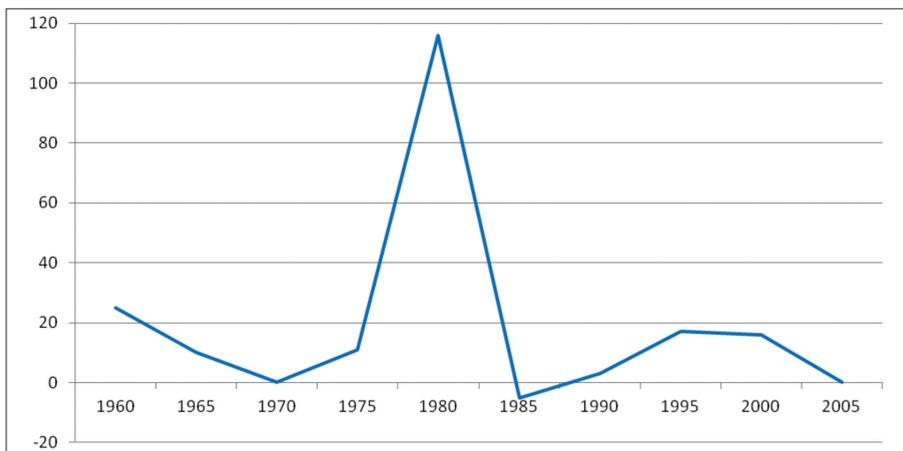
Un'analisi dettagliata dei fondi erogati negli ultimi anni rivela come la soglia simbolica dell'1%, rapportato all'insieme delle spese statali, renda il meccanismo di finanziamento francese un *unicum* nel panorama europeo.

Le spese pubbliche per la cultura sono progressivamente aumentate, sia in volume che in valore, con un andamento regolare e lineare che testimonia la particolare attenzione e ponderazione posta nella fase di allocazione delle risorse. C'è però da evidenziare come la percentuale di crescita della spese statali nel settore sia sempre meno sostenuta, dimostrando come il governo abbia abbandonato la politica di rilancio e incremento di fondi inaugurata nel 1983.

Nei soli dieci anni tra il 1981 il 1991, il *budget* ministeriale è più che quadruplicato (da 54 milioni a 1,8 miliardi), una vera e propria esplosione seguita da un aumento lineare nel corso degli ultimi decenni: 2,1 miliardi nel 1993; 2,4 miliardi nel 2003; 2,9 miliardi nel 2009.

Nonostante qualche isolata e temporanea riduzione – tra il 1993 e il 1996 la 'quota simbolo' dell'1% tocca lo 0,9% – legata a politiche di taglio di spesa, il ciclo complessivo di graduale incremento è in ogni caso saldamente sorretto da un consenso generale sul rispetto categorico dell'1%, indipendentemente dall'orientamento politico dei governi, come dimostra l'analisi dello sviluppo dei fondi ministeriali del periodo 1960-2005 (Fig. 1).

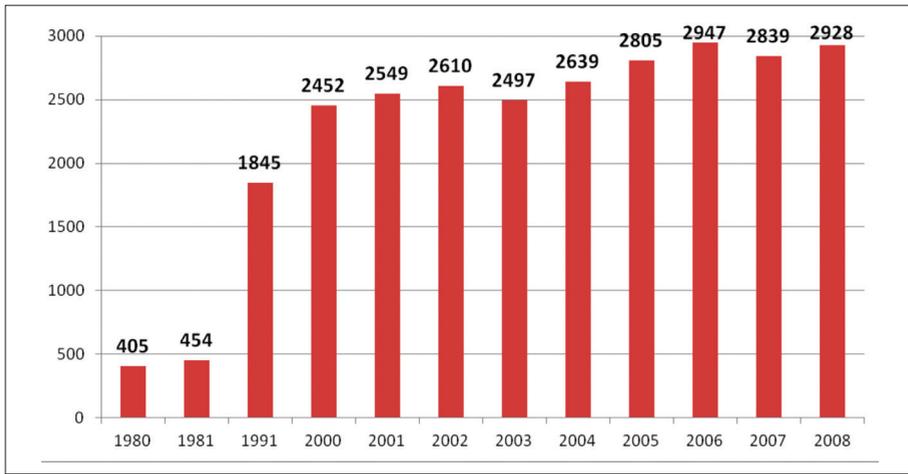
Fig. 1 – Tassi di crescita del budget del Ministère de la Culture et de la Communication 1960-2005



Fonte: AA.VV., *Culture et Médias 2030, Fiches de culture*, 2010

Nella figura che segue (Fig. 2) riportiamo, invece, le cifre effettive messe a disposizione dal Ministero a partire dal 1980; da notare la crescita esponenziale dopo il 1981.

Fig. 2 – Budget del Ministère de la Culture et de la Communication, 1985-2008 (milioni)



Fonte: Ministère de la Culture et de la Communication, Statistiques Culturelles, 2009

Dal 1960, periodo in cui il *budget* culturale non rappresentava che lo 0,38% del totale statale, al 1985, dove il *budget* rappresentava lo 0,86%, le risorse a disposizione del Ministero sono costantemente aumentate – in media di 6,5 milioni di franchi – e, tra il 1990 e il 2000, il bilancio approvato cresce del 53%, superando la variazione in positivo del tasso di inflazione che, nel decennio, tocca il 15%.

Nei primi cinque anni del Duemila, le disponibilità ministeriali raggiungono i 2,8 miliardi: una crescita globale più lenta (+14%) che resta comunque superiore a quella dell'indice INSEE (+8,4%)³.

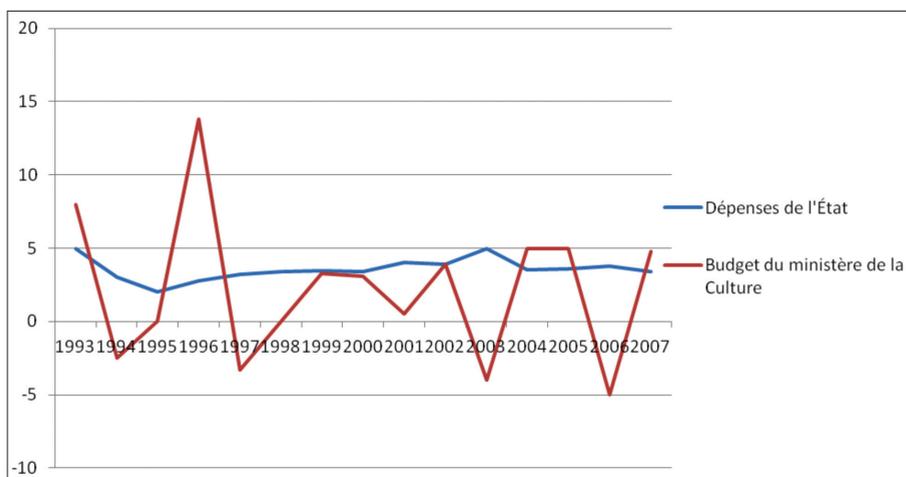
La crescita progressiva delle disponibilità ministeriali è stata, in conclusione, relativamente regolare; i 'crediti' raddoppiano in termini reali ogni dieci anni, fino al 1990: i mezzi del Ministero sono cresciuti del 775% dal 1959, del 400% dal 1970, del 177% dal 1980 e del 28% dal 1990 (Tab. 3).

In misura maggiore rispetto all'assetto italiano, è inoltre riscontrabile

³ INSEE - *Indice de référence des loyers*. Indice di riferimento dei prezzi elaborato dall'*Institut national de la statistique et des études économiques*.

un graduale intervento strutturale dello Stato sulle politiche culturali, attraverso la differenziazione delle attività creative in relazione ad una particolare attenzione al connubio tra la dimensione artistico-culturale e quella economica (industria culturale, quadri normativi, ecc.), così come pare evidente da tempo una netta tendenza legislativa e amministrativa verso il decentramento della *governance* e del *decision making* in sede locale e regionale.

Fig. 3 – Comparazione dei tassi di crescita delle spese statali e del budget del Ministère de la Culture et de la Communication, 1993-2007



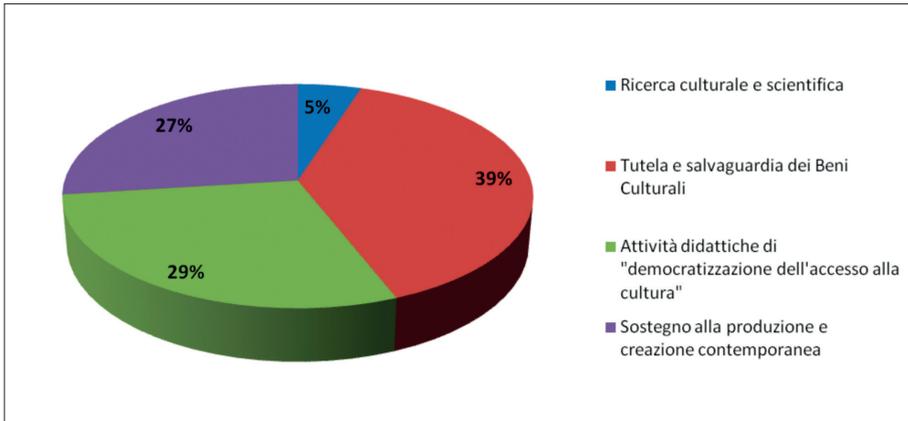
Fonte: INSEE, Ministère de la Culture et de la Communication, 2009

Le principali voci di spesa della 'Mission Culture'⁴ si articolano intorno a tre programmi principali in funzione della finalità e degli obiettivi perseguiti. Va segnalato che il *budget* complessivo del Ministero è composto dai fondi destinati a tutto l'asse programmatico 'Mission Culture': nel 2010 tali fondi ammontavano a 2,7 miliardi, mentre la parte dedicata alla comunicazione poteva contare su 1,4 miliardi. Accanto alla tutela del patrimonio tradizionale e al sostegno delle diverse attività creative, una parte cospicua delle somme a disposizione del Ministero è destinata alle attività didattiche (*transmission des savoirs*) e al tema della democratizzazione della cultura (*démocratisation de la culture*), per un totale di 868 milioni di euro, un *budget* utilizzato per favorire

⁴ Nome utilizzato per indicare l'asse programmatico nel settore cultura e comunicazione.

l'abbattimento sistematico delle barriere sociali ed una migliore accessibilità alle attività culturali stesse. Se il Ministero francese nel 2010 ha destinato alla tutela dei beni culturali nazionali un totale di 855,9 milioni, equivalenti al 31% dell'intero asse 'Mission Culture', il finanziamento alle attività artistiche è stato pari a 736,9 milioni, di cui 666,5 milioni a favore dello spettacolo dal vivo.

Fig. 4 – Ripartizione del budget ministeriale, anno 2010



Fonte: Ministère de la Culture et de la Communication, Statistiques de la Culture, 2011

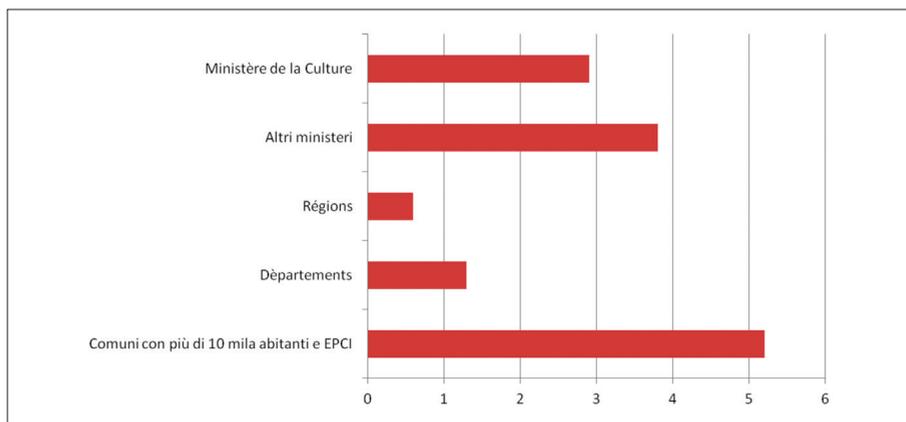
Completano il quadro del finanziamento ministeriale le erogazioni alla cosiddetta ricerca culturale e alla cultura scientifica, pari a 122,5 milioni, destinate, oltre che alla formazione, a vari progetti miranti ad una ripartizione più omogenea dell'offerta culturale sull'intero territorio nazionale (Fig. 4).

Un'analisi più approfondita delle voci costituenti la contabilità ministeriale fa emergere una concentrazione sui tre approcci integrati del concetto di cultura, estendendo sensibilmente la portata e la gamma di istituzioni beneficiarie oltre l'ambito della tutela e della salvaguardia dei beni culturali, e favorendo approcci di creazione contemporanea e di 'trasversalità', intesa come trasmissione della conoscenza e 'democratizzazione culturale'.

Con riferimento all'insieme degli enti amministrativi dei quattro livelli politici (*État, Régions, Départements, Communes e EPCI*), sono significativi i dati raccolti in relazione al quadro d'insieme delle dinamiche e della ripartizione complessiva della spesa pubblica. L'analisi della spesa complessiva per la cultura mostra un livello pressoché paritario dei contributi erogati dallo Stato e di quelli stanziati dalle amministrazioni locali con una lieve predominanza di questi ultimi (Fig. 5).

Come si evince dalle cifre sopra riportate, il finanziamento congiunto alla cultura da parte di Comuni, *Départements* e Regioni francesi è pari a 7,1 miliardi, nettamente superiore ai 2,9 miliardi allocati dal Ministero della Cultura, e di poco superiore anche allo sforzo interministeriale congiunto, circa 6,7 miliardi (il 46,6% delle spese culturali totali).

Fig. 5 – Ripartizione degli stanziamenti per la cultura da parte dello Stato e delle amministrazioni locali per livello amministrativo (dati 2009)



Fonte: GIAMBRONE, 2013

Evidenti, per concludere, risultano essere gli effetti della compartecipazione finanziaria delle amministrazioni locali come risultato di decennali politiche di decentramento: i soli contributi dei Comuni francesi con più di 10 mila abitanti (il 2,5% del totale dei 36.679 Comuni presenti sul territorio francese) nonché dei numerosi enti pubblici di cooperazione intercomunale si confermano come principale fattore del finanziamento pubblico, totalizzando 5,2 miliardi a favore del comparto culturale, equivalente al 37,7% del totale destinato alla spesa. Aggiungendo anche il contributo da parte delle 26 *Régions* (0,6 miliardi, pari al 4,3%) e dei 100 *Départements* (1,3 miliardi, pari al 9,4%) la spesa complessiva delle 'collettività territoriali' ammonta appunto a 7,1 miliardi, pari al 51,4% della spesa complessiva⁵.

Tuttavia, negli ultimi trent'anni, l'azione ministeriale si è rafforzata rispetto alla contribuzione culturale delle amministrazioni locali, che dal 54% del

⁵ La parte che i tre livelli amministrativi destinano alla cultura è superiore a quella dello Stato: 2,2% del *budget* dei Dipartimenti, 2,5% per le Regioni e 8,1% per i Comuni.

1984 sono scese al 51,4% del 2008. Una diminuzione lieve, legata sostanzialmente ad una contrazione dei contributi complessivi dei Comuni (dal 47% al 38% nel periodo 1984-2006), non in grado comunque di destrutturare radicalmente il quadro complessivo: i Comuni, nonostante questo dato, si confermano primi finanziatori delle attività culturali. D'altra parte, la progressione della spesa statale è attribuibile all'incremento dei fondi derivanti dagli altri Ministeri, mentre il peso economico-finanziario del Ministero della Cultura si è inesorabilmente ridotto dal 25% al 21% (Tab. 1).

Tab. 1 – Spese per cultura delle collettività territoriali nel 2010

	Totale spese per cultura (milioni)	Apporto rispetto alla spesa totale (%)	Ripartizione settoriale delle spese (%)			
			Conservazione e diffusione del patrimonio	Espressione attività culturali	Altro	Totale
Régions	691,2	9,1	23	76	1	100
Départments	1413,3	18,5	59	38	3	100
Communes	4550,9	59,5	36	61	3	100
Intercommunalités	988,6	12,9	37	61	2	100
TOTAL	7644,0	100	39	58	3	100

Fonte: Ministère de la Culture et de la Communication, 2014

2. Le novità e le cifre del 'Projet de loi de finances' 2014

In riferimento alle modalità e caratteristiche della finanza della cultura in Francia, può essere estremamente utile e interessante valutare le più importanti novità apportate dal *Projet de loi de finances 2014* nell'ambito culturale.

Nel *Projet de loi de finances 2014* discusso e approvato nel mese di luglio dall'*Assemblée Nationale* si sottolinea immediatamente – così come avvenuto nelle precedenti finanziarie del 2012 e 2013 – che l'azione del governo francese in campo economico-finanziario è completamente indirizzata al risanamento dei conti pubblici e all'aumento dei tassi di crescita, tenendo conto che si sta operando all'interno di un contesto internazionale e comunitario ancora segnato dalla durissima crisi economica globale del 2008.

A partire dal 2012 sono stati adottati importanti provvedimenti che testimoniano la volontà dell'esecutivo di essere il più vicino possibile alla regolazione dei meccanismi economici, tanto da autorizzare molti analisti a definire tale atteggiamento come figlio di politiche e strategie interventiste. Tra le più

significative ricordiamo la riduzione dell'1% del PIB⁶ del costo del lavoro per favorire nuove assunzioni nel comparto produttivo-industriale; una politica fiscale espansiva in grado di favorire una ristrutturazione dei meccanismi di concessione di crediti alle piccole e nuove imprese (con particolare attenzione all'imprenditoria giovanile) e controlli più rigorosi per verificare il rispetto degli standard minimi di sicurezza sul lavoro.

Per il triennio 2012-2014 lo sforzo di stabilizzazione dei conti e la revisione delle spese statali porterà ad un risparmio netto per il governo pari a 15 miliardi, di cui 9 miliardi provenienti dalla spesa statale e 6 miliardi dalla sfera sociale.

La necessità di controllare la spesa e ridurre le inefficienze allocative, comune a tutte le realtà statali che ancor oggi affrontano gli effetti devastanti della più grande crisi che si sia verificata dal Secondo dopoguerra, non autorizza, comunque, a considerare ridotto e sotto dimensionato lo sforzo francese in campo culturale. In verità, nella nota introduttiva allegata al PLF 2014⁷, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, Pierre Moscovici, tiene a precisare che il comparto cultura vedrà rafforzate le proprie risorse parlando, innanzitutto, di priorità accordata all'insegnamento scolastico e universitario: crescita sostanziale dell'organico attivo e dei mezzi per l'insegnamento che aumenteranno di 600 milioni in rapporto al 2013.

Le scelte chiare effettuate dalla finanziaria del 2013 sono confermate:

1. favorire lo sviluppo di industrie operanti nel settore culturale;
2. elaborare un piano di educazione artistica e culturale, da lanciare in un quadro di ampia concertazione favorendo l'azione e la regolamentazione interministeriale;
3. riequilibrare la politica d'investimento dello Stato a favore delle Regioni, soprattutto in materia di conservazione e tutela del patrimonio.

L'evoluzione dei finanziamenti della '*Mission Culture*' nel bilancio 2014 testimonia, da un lato, l'impegno del Governo nel fare dell'accesso per tutti alla cultura una priorità, sulla base di quanto previsto dalla carta costituzionale, e, dall'altro, il rispetto degli sforzi fatti per arrivare ad una stabilizzazione del bilancio pubblico.

Il *budget* previsto per il Ministero della Cultura e della Comunicazione nel 2014 è in calo del 2% rispetto al 2013.

Oltre il 21% del totale è destinato alla copertura delle spese delle 'funzioni comuni' (remunerazione di agenti e particolari funzioni): questo *budget* di ripartisce tra i differenti settori di competenza del Ministero: media e

⁶ Acronimo di *Produit Intérieur Brut*, corrispondente all'italiano Prodotto Interno Lordo.

⁷ PLF: *Projet de loi de finances*.

industrie culturali 23%, patrimonio 21%, creazione artistica 21% (Tab. 2).

Circa un terzo delle disponibilità ministeriali, ovvero 1 miliardo, è destinato al finanziamento di settanta istituzioni di cultura pubblica. La metà di tali sovvenzioni è divisa tra: Biblioteca Nazionale, *Universcience*, *Opéra National de Paris*, *Musée du Louvre* e *Centre National d'art et de culture Georges Pompidou*.

Come ricordato in precedenza grande attenzione è rivolta dal Governo alla *jeunesse* e all'insegnamento:

1. i mezzi dedicati all'educazione artistica e culturale aumentano del 15% in rapporto alla legge finanziaria del 2013, toccando i 38,2 milioni. Importante è l'azione di redistribuzione di risorse posta in essere dal Governo centrale ed enti territoriali, per favorire l'attuazione del piano artistico e culturale nazionale dotato, quindi, di 7,5 milioni nel 2014 contro i 2,5 milioni del 2013;
2. aumento del 5% del *budget* a disposizione degli istituti e accademie per l'insegnamento superiore della cultura;
3. incremento del 9% del numero di borse di studio da concedere sulla base di 'criteri' sociali.

Tab. 2 – *Budget du Ministère de la Culture et de la Communication, en crédits de paiement*

	2013 (Loi de finances, LFI)	2014 (PLF 2014)	2014 (PLF 2014 en %)
Mission Culture	2638,1	2582	73,5
Programme 175 Patrimoines	776,8	746,2	21,2
Programme 131 Création	775,4	746,5	21,3
Programme 224 Transmission des savoirs	1085,9	1089,3	31
Mission recherche et enseignement	118,6	114,5	3,3
Programme 186 Recherche culturelle	118,6	114,5	3,3
Mission médias, livree et industries culturells	966,8	815,9	23,2
TOTAL	3723,5	3512,4	100

Fonte: *Ministère de la Culture et de la Communication*, 2014

In termini d'investimento, l'anno 2014 è caratterizzato dalla ricerca di equilibrio e stabilità con particolare attenzione al territorio e alle eccellenze territoriali:

1. l'azione di rinnovo delle politiche e dei meccanismi di funzionamento ministeriale continua con lo stanziamento di fondi (10,2 milioni) per il restauro del teatro de l'*Opéra Comique* di Parigi e

- con 5 milioni per il Teatro nazionale di *Chaillot*;
2. la priorità accordata ai territori è confermata, in collaborazione con le collettività territoriali, con il finanziamento dei seguenti progetti: la creazione di un centro internazionale d'arte a *Lascaux*; la conversione dell'ospedale *Jean Marcial* in casa della cultura della *Guyane* (5 milioni); prevista per fine 2014 la costruzione della Filarmonica di Parigi.

Per concludere dobbiamo ribadire che anche la '*Mission Culture*' partecipa alla politica di stabilizzazione dei conti pubblici soprattutto attraverso una diminuzione della presenza statale nel finanziamento di grandi opere (ad esempio, la presenza dello Stato in qualità di principale finanziatore della Filarmonica Parigina, nel giro di due anni, si è ridotta notevolmente) e una riduzione dei sussidi, pari a 15 milioni rispetto al 2013, diretti agli operatori economici. Questo risparmio è naturalmente concentrato sui grandi gruppi e sulle istituzioni più solide finanziariamente.

Il Progetto di legge finanziaria prevede, globalmente e per il Ministero, la soppressione di 83 programmi (0,2% del totale) tra i servizi e gli operatori del Ministero.

Un prelievo di 90 milioni sarà operato sul fondo del Centro nazionale del cinema e dell'immagine animata: questa contribuzione è possibile grazie al grande dinamismo dei finanziamenti pubblici al Centro nazionale del cinema, non mettendo a repentaglio la capacità del settore cinematografico e audiovisivo di finanziarsi autonomamente. A questo riguardo, entro fine anno, dovrebbe essere applicata un'imposta sul valore aggiunto (TVA) pari al 10% sui biglietti d'ingresso per le sale cinematografiche, misura che garantisce un gettito extra per il Ministero di 60 milioni. Inoltre, l'Istituto per il finanziamento del cinema e delle industrie culturali beneficerà di una dotazione ulteriore di 20 milioni da utilizzare per aumentare l'offerta di prodotti e servizi.

3. *Il ruolo delle collectivités territoriales*

Decisivo, nel sistema di regolazione e finanziamento della cultura in Francia, il ruolo delle *collectivités territoriales* (gli enti locali italiani). Nonostante il ruolo del Ministero sia centrale nell'elaborazione e gestione delle politiche culturali – ricordiamo che per la Francia si parla di paradigma statalista – a partire dagli anni Sessanta è cominciata ad aumentare la responsabilità in materia culturale degli enti locali, sia per garantire maggiore funzionalità ma anche per fornire una soluzione effettiva e funzionale alla eterogenea ripartizione, sul territorio nazionale, della capacità produttiva culturale e del patrimonio da tutelare.

Nel 2010⁸, le spese culturali delle collettività territoriali (Regioni, Dipartimenti, Comuni con più di 10.000 abitanti e Raggruppamenti intercomunali) sono arrivate a 7,5 miliardi, corrispondenti a 118 euro per abitante. Tale importo è definito dagli esperti del Ministero come ‘consolidato’ in quanto al netto dai trasferimenti di spese che vanno da una comunità all’altra, al fine di evitare errori contabili legati al rischio di un doppio conteggio. I Comuni e i Raggruppamenti intercomunali coprono quasi i tre quarti (73%) del totale (rispettivamente 4,5 miliardi e 1 miliardo), i Dipartimenti il 18% (1,4 miliardi) e le Regioni il restante 9% (700 milioni). Le cifre dimostrano che Comuni e Raggruppamenti sopportano un esborso per la cultura, in media, più elevato di quello delle Regioni e dei Dipartimenti (Province) (Tab. 3).

Tab. 3 – Dépenses culturelles consolidées des collectivités territoriales, 2010 (en milliers)

	Type de collectivité	Dépenses brutes	Subventions reçues	Remboursements	Dépenses consolidées	En %
<i>Dépenses totales</i>	Régions	661.747	4.649	0	657.098	8.8
	Départements	1.390.153	15.136	0	1.375.017	18.4
	Communes	4.606.563	145.873	7.217	4.453.473	59.6
	Groupements	1.061.234	74.106	1.107	986.022	13.2
	TOTAL	7.719.697	239.764	8.323	7.471.609	100.0
<i>Expression artistique et activités culturelles</i>	Régions	501.760	1.025	2	500.735	11.6
	Départements	529.063	3.154	0	525.908	12.2
	Communes	2.794.707	89.026	4.980	2.700.701	62.4
	Groupements	638.661	40.752	662	597.247	13.8
	TOTAL	4.464.191	133.957	5641	4.324.592	100.0
<i>Conservation et diffusion des patrimoines</i>	Régions	151.128	3.624	0	147.504	5.0
	Départements	818.762	11.982	0	806.781	27.5
	Communes	1.667.673	56.847	2237	1.608.589	54.9
	Groupements	400.806	33.355	445	397.006	12.5
	TOTAL	3.038.369	105.807	2682	2.929.880	100.0

Fonte: DELVAINQUIÈRE, TUGORES, 2014

In rapporto al 2006, anno della precedente indagine, le spese culturali territoriali sono aumentate del 10% ovvero di circa il 2,3% annuo nella

⁸ I dati ufficiali a disposizione si fermano alla fine del 2010. Entro la fine del 2014 dovrebbero essere pubblicati i dati del quadriennio 2010-2014.

Francia metropolitana (distinta dai domini d'oltremare, DOM).

Progredendo quasi allo stesso ritmo del tasso d'inflazione (+1,4% annuo), le spese dei Comuni hanno ristagnato in termini di volume, ma il numero dei Raggruppamenti intercomunali attivi nel campo culturale è cresciuto e le spese aumentate del 6% annuo.

L'evoluzione delle spese culturali dei Dipartimenti e delle Regioni è, invece, leggermente superiore alla crescita del tasso d'inflazione interno: 1,8% annuo nei primi, 4,5% annuo per i secondi. Nell'ultimo periodo considerato, le spese degli enti locali sono leggermente diminuite in virtù di un importante aumento delle spese totali, legato al trasferimento di competenze e all'azione di decentralizzazione.

Il sostegno all'espressione artistica e alle attività culturali interessa, invece, all'incirca il 60% del totale delle spese sostenute dai Comuni e dai Raggruppamenti intercomunali (4,3 miliardi di euro), in gran parte per spese di funzionamento (85%). Dipartimenti e Regioni hanno mantenuto costante la spesa per il sostegno e la tutela del patrimonio, che arriva a rappresentare il 59% delle spese dei dipartimenti e il 23% di quelle regionali.

3.1. I Comuni

Nel 2010, lo sforzo finanziario dei Comuni con più di diecimila abitanti nel settore culturale è stato di 4,61 miliardi (Tab. 4).

Le *villes centres*⁹ sostengono un impegno che, naturalmente, supera quello delle *villes périphériques*¹⁰ e delle *villes isole*¹¹: 9,5% per le primi, 6,8% per le restanti.

Allo stesso modo, la spesa delle grandi città (con più di centomila abitanti) è di gran lunga superiore alla media nazionale: la spesa per cultura pro-capite arriva a toccare i 181 euro.

⁹ Con tale espressione nell'ordinamento francese si indica il centro più importante rappresentante il 50% della popolazione di un'unità urbana multi comunale. Il concetto di unità urbana si basa sulla continuità di edifici e sul numero di abitanti (DELVAINQUIÈRE, TUGORES, 2014, p. 10).

¹⁰ Sobborghi di grandi agglomerati urbani.

¹¹ Unità urbana situata su un solo Comune.

Tab. 4 – *Dépense culturelles des Communes de plus de 10.000 habitants*

<i>Dépenses culturelles</i>	<i>Communes de métropole</i>	<i>Communes d'outre-mer</i>	<i>Ensemble des Communes</i>
En milliers	4.606.563	103.886	4.710.488
Dont fonctionnement	3.691.774	86.139	3.777.914
Dont investissement	914.778	17.746	932.535
En euros/habitant	152,4	67,1	148,2
Dont fonctionnement	122,1	55,7	118,9
Dont investissement	30,3	11,5	29,3
En % du budget	8,2	4,1	8
Dont fonctionnement	9	4,4	8,8
Dont investissement	6	3	5,9

Fonte: DELVAINQUIÈRE, TUGORES, 2014

Questa forte disparità può in parte trovare origine nel differente grado di integrazione intercomunale delle città, nella misura in cui esse abbiano potuto trasferire una parte delle competenze in materia di cultura a livello intercomunale. Se i Comuni non si impegnano a sostenere direttamente più di una piccola parte del *budget* per la cultura, rapportata alla somma delle spese che restano a loro carico, l'impegno complessivo risulterà basso. Al contrario, se i Comuni trasferissero agli organismi di carattere intercomunale altre competenze non culturali allora, per definizione, il *budget* per la cultura risulterebbe più elevato.

Sommando alle spese dei Comuni della Francia metropolitana anche quelle dei Dipartimenti d'oltre-mare (Guadalupa, Guyana Francese, Martinica e La Réunion) si può arrivare alla cifra di 4,71 miliardi.

Tra il 2006 e il 2010, come anticipato in precedenza, le spese per cultura nelle città con più di diecimila abitanti sono cresciute annualmente con un tasso pari a quello dell'inflazione: +1,4% per anno (Tab. 5). Dunque, modeste variazioni in volume tenendo conto della variazione dei prezzi.

La precedente analisi comprendente il quadriennio 2002-2006, si riferiva ai primi anni di applicazione della legge del 12 Luglio 1999¹², relativa al rafforzamento e alla semplificazione della cooperazione intercomunale (EPCI), che permette la creazione di istituzioni sovra-municipali in grado di operare e rendere più dinamico il fenomeno culturale. Il trasferimento di competenze dei Comuni alle istituzioni pubbliche di cooperazione intercomunale (EPCI) ha spiegato allora il basso volume di spese nel periodo di riferimento con un +0,6% annuo in valore, con un tasso di inflazione annuo

¹² Legge sulle intercomunalità, nota come *Legge Chevènement*, che trasforma i Distretti e le comunità cittadine in comunità di Comuni, comunità di agglomerazione o urbane favorendo la nascita e la collaborazione di organismi sovra-urbani.

in media uguale all'1,9%. Tra il 2006 e il 2010 l'ampiezza dei trasferimenti è stata minore e le spese comunali legate al funzionamento degli organismi di 'tutela e produzione della cultura' non sono scese. L'importanza del bilancio per la cultura, ovvero il peso che le spese culturali occupano nei bilanci comunali, è leggermente regredito, passando dall'8,6% del *budget* totale nel 2006 all'8,2% del 2010. Nel complesso l'accrescimento delle spese dedicate alla cultura è stato più lento dell'aumento delle altre spese comunali.

Tab. 5 – Évolution moyenne annuelle des dépenses culturelles des Communes de plus de 10.000 habitants de métropole

	2002-2006	2006-2010
<i>Évolution annuelle en valeur</i>		
Dépenses culturelles totales	+1,7	+1,4
Don't fonctionnement	+0,6	+2,2
Don't investissement	+0,65	-1,4
<i>Évolution annuelle en volume</i>		
Dépenses culturelles totales	-0,2	-0,1
Don't fonctionnement	-1,3	+0,7
Don't investissement	+4,5	-2,8

Fonte: Ministère de la Culture et de la Communication, 2014

Rapportato al numero di abitanti, lo sforzo per la cultura dei municipi con più di diecimila abitanti è aumentato meno velocemente dell'inflazione. Considerando la variazione dell'inflazione, la spesa culturale è diminuita tra il 2006 e il 2010.

Le istituzioni municipali si occupano del funzionamento dei servizi culturali definiti di 'prossimità': biblioteche, poli museali locali, insegnamento pubblico della musica, della danza e delle arti visive.

Naturalmente i 3,7 miliardi di spese di funzionamento della cultura sono, nella maggior parte, spese dirette: 2 miliardi per il personale e 700 milioni per le spese di carattere generale. Il trasferimento fondi verso altri partner culturali, nell'ipotesi di attività di cooperazione intercomunale e trasversale, rappresentano la quasi totalità (900 milioni) dell'ultimo quarto di spese culturali di funzionamento.

Valutando il quantitativo di risorse a disposizione degli enti locali e concentrandosi sulle metodologie e i criteri di allocazione delle risorse, non può essere trascurato il dato relativo alle spese per investimenti. Nei Comuni con più di diecimila abitanti il 20% delle spese è destinato agli investimenti: per il 2010 (ricordiamo essere l'ultimo anno con dati disponibili) 900 milioni.

La parte di spese per investimento nei Comuni con più di diecimila abitanti è particolarmente importante per la manutenzione degli immobili pubblici aventi finalità culturali, a cui è destinato all'incirca il 70% dei fondi.

3.2. I Dipartimenti

I Dipartimenti metropolitani, equivalenti francesi delle province italiane, nel 2010 hanno impegnato 1,4 miliardi nella cultura, all'incirca il 2,1% del loro *budget*, corrispondenti a 22,1 euro per abitante (Tab. 6).

Tab. 6 – *Dépenses culturelles des départements, 2010*

<i>Dépenses culturelles</i>	<i>Département de métropole</i>	<i>Département d'outre-mer</i>	<i>Ensemble des départements</i>
En milliers	1.390.153	38.267	1.428.420
Dont fonctionnement	957.481	31.586	989.066
Dont investissement	432.672	6.681	439.353
En euros/habitant	22,1	20,7	22,1
Dont fonctionnement	15,3	17,1	15,3
Dont investissement	6,9	3,6	6,8
En % du budget	2,1	1,3	2,1
Dont fonctionnement	1,9	1,3	1,9
Dont investissement	3,1	1,4	3

Fonte: Observatoire SFL-Forum/Depts, *Ministère de la Culture et de la Communication*, 2014

I costi di gestione e funzionamento delle strutture e del personale 'culturale' occupano il 69% della somma totale, ovvero 1 miliardo. Gli investimenti per la cultura sono, invece, di 400 milioni e rappresentano il 3,1% delle spese per investimento dei Dipartimenti.

L'intervento del Dipartimento di Parigi, che merita una particolare menzione in quanto il più esteso e maturo nel sostegno alla cultura, è limitato al finanziamento degli archivi dipartimentali. Il resto delle spese, nel caso specifico di Parigi, è sostenuto dalla Regione *Île-de-France* o dallo Stato. Lo sforzo culturale del Dipartimento non supera lo 0,2%.

Escludendo il Dipartimento parigino, la parte di bilancio dedicata al finanziamento della cultura varia tra lo 0,7% al 4,8% del bilancio complessivo, con punta massima del 7% nelle zone più ricche e sviluppate.

Nel quadriennio 2006-2010¹³, le spese dei Dipartimenti nel comparto

¹³ È utile ricordare che gli ultimi dati a disposizione, circa il contributo degli enti locali e territoriali, risalgono alla fine del 2010 e si riferiscono al quadriennio 2006-2010.

cultura sono aumentate, in media, dell'1,8% per anno¹⁴ testimoniando un rallentamento rispetto al periodo di analisi precedente.

In termini di sforzo di bilancio, ovvero il rapporto tra spesa culturale e totale dei *budgets* totali dei Dipartimenti, gli impegni finanziari destinati alla cultura sono diminuiti: rappresentano il 2,1% del *budget* 2010, contro il 2,6% nel 2006.

Naturalmente la diminuzione deve essere contestualizzata. Le spese dipartimentali sono in effetti aumentate rapidamente a seguito del trasferimento di competenze e di mezzi provenienti dallo Stato, nei settori dell'educazione e della viabilità locale, e del forte aumento delle spese nel campo sociale. Tale clima di decentralizzazione non fa altro che ampliare l'intervallo temporale in cui diminuisce di circa un punto percentuale l'ammontare complessivo destinato al *budget* cultura, ricordando che siamo nel periodo di elaborazione e approvazione dei progetti di gestione autonoma dell'allocazione delle risorse (APA-2002) e di gestione del reddito individuale (RMI-2004).

Si potrebbe arrivare ad affermare che, nella misura in cui aumentano le spese dipartimentali complessive, le spese per la cultura continuano a rappresentare una parte assolutamente modesta del *budget* totale, anche se queste dovessero aumentare.

Attenzione particolare deve essere posta nell'analisi del sostegno e della promozione dell'investimento. Le spese per investimento sono aumentate del 1,5% annuo, molto meno che nel periodo 2002-2006. I sovvenzionamenti sia rivolti a pubblici organismi, come Comuni e Raggruppamenti intercomunali, sia a persone e soggetti di diritto privato sono drasticamente diminuiti: -4,4% annuo i primi, -3,8% per anno i secondi.

La spesa per le attrezzature, a fronte di una diminuzione della capacità delle istituzioni dipartimentali di fungere da trascinatore (o mecenate) della produzione artistica (-6,5% annuo), è stranamente costantemente aumentata, un +5,5% per anno tra il 2006 e il 2010 che giustifica la crescita totale.

L'impegno culturale dei Dipartimenti può essere misurato, anche, sulla base della spesa media per abitante: nel 2010 nell'area *métropole* è di 22,1 euro, in crescita del 5% rispetto ai dati del 2006. Se tenessimo in considerazione l'evoluzione del tasso di inflazione, saremmo autorizzati ad affermare che l'impegno dei singoli cittadini nel sostegno alla cultura è regredito, almeno, in volume. Tale tendenza al ribasso, già osservabile a metà degli anni 2000 e in linea, peraltro, con i *trend* generali, si prolunga per le spese di funzionamento e per quelle d'investimento.

¹⁴ Il dato si riferisce esclusivamente alle *métropole* ovvero alle più importanti città della Francia metropolitana (solitamente punto di riferimento di un *département*).

In fase conclusiva, possiamo dire che una parte importante del bilancio dipartimentale è destinato al sostegno dei servizi di biblioteca, di media-teca (70% del totale) e di gestione archivistica (80% delle spese totali dedicate al funzionamento).

3.3. *Le Regioni*

Le Regioni metropolitane¹⁵ hanno impegnato, nel 2010, circa 662 milioni nella promozione della cultura, corrispondenti a 10,5 euro per abitante. I costi di funzionamento e gestione (spese per personale, spese generali), con un ammontare complessivo pari a 480 milioni, occupano il 73% delle spese totali.

Gli investimenti culturali si attestano intorno ai 182 milioni e rappresentano il 2% delle spese d'investimento totali.

Lo sforzo culturale, che rapporta il *budget* previsto per la cultura a quello totale, varia da Regione a Regione in media tra l'1% e il 3% (da un minimo di 1,7% ai picchi del 4,6%).

Nel quadriennio 2006-2010 le spese per cultura, nelle Regioni metropolitane, sono aumentate mediamente del 4,5% per anno. Tale dinamismo è, come nel caso dei Dipartimenti, legato all'incremento delle spese per funzionamento (+5,5%) mentre gli investimenti progrediscono più lentamente (+2% annuo).

L'analisi dell'evoluzione delle risorse destinate agli investimenti è, in questo caso, resa difficile e delicata dalla considerazione di dati limitati esclusivamente al biennio e quadriennio precedenti data l'elevata variabilità e volatilità degli stessi.

Complessivamente il credito concesso alle esigenze di funzionamento della cultura è aumentato per 20 Regioni su 22 totali. Di contro, soltanto 13 Regioni hanno conosciuto un accrescimento dei fondi d'investimento destinati alla cultura.

La progressione delle spese per il settore culturale da parte delle Regioni, tra il 2006 e il 2010, è nettamente diminuita se confrontata con i dati di spesa del quadriennio precedente. Anzi, l'evoluzione media annuale delle spese di funzionamento può essere divisa in due, come mostra la seguente tabella (Tab. 7).

¹⁵ Anche in questo caso vale la stessa precisazione fatta parlando dei Dipartimenti metropolitani.

*Tab. 7 – Évolution moyenne annuelle des dépenses culturelles
des Régions de métropole, 2002-2010*

<i>Évolution annuelle en valeur</i>	<i>2002-2006</i>	<i>2006-2010</i>
Dépenses culturelles totales	+3,3	+1,8
Don't fonctionnement	-0,6	+2,0
Don't investissement	+10,7	+1,5
<i>Évolution annuelle en volume</i>		
Dépenses culturelles totales	+1,3	+0,4
Don't fonctionnement	-1,3	+0,5
Don't investissement	+8,6	+0,1

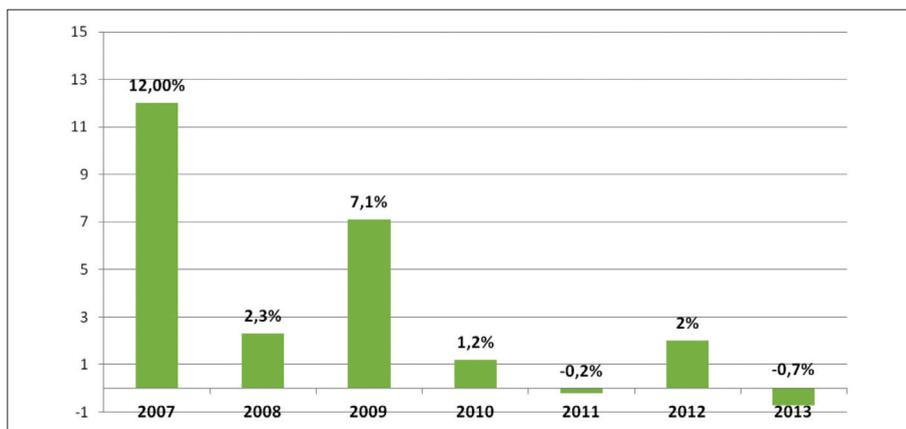
Fonte: Observatoire SFL-Forum/Depts, *Ministère de la Culture et de la Communication*, 2014

Il calo è visibile, ma sicuramente più sensibile, anche negli investimenti: se nel 2002-2006 le spese culturali sono aumentate del 12,1%, nel 2006-2010 sono rimaste quasi stabili (+0,6%).

In termini di sforzo di *budget*, ovvero il rapporto tra spesa per cultura e bilancio totale delle Regioni, le spese del comparto cultura sono leggermente diminuite: queste rappresentano il 2,6% del *budget* nel 2010, contro il 2,8% nel 2006. Per il periodo 2006-2010, la crescita del bilancio globale delle Regioni (+5,9% annui) è stata, di fatto, più sostenuta dell'incremento delle spese culturali (+4,5%). La crescita delle spese del settore cultura si colloca, in realtà, all'interno di un contesto di ulteriore allargamento dei bilanci regionali legato alle politiche di decentramento delle competenze di cui la cultura è stata oggetto, dopo il 2002, nel settore dell'insegnamento e della formazione professionale.

Il peso della cultura, all'interno delle spese per funzionamento, è diminuito, passando dal 3,4% del 2006 al 3,1% del 2010. La maggior parte dei benefici apportata al sistema amministrativo e gestionale delle Regioni, dal trasferimento di competenze statali hanno effettivamente toccato la sezione del funzionamento e organizzazione. I dati grezzi, ovvero non corretti e non alterati, provenienti dai bilanci amministrativi permettono di seguire anno per anno il profilo dell'evoluzione delle spese globali delle Regioni per il finanziamento culturale.

Fig. 6 – *Évolution des dépenses culturelles des Régions en fonctionnement, 2006-2013*



Fonte: DELVAINQUIÈRE, TUGORES, 2014

Come illustrato nella Fig. 6, l'aumento delle spese globali è stato molto forte nel periodo 2007-2009 (7,1% in media) per poi alternare a fasi di minimo incremento (2010 e 2012) fasi di decrescita (2011 e 2013). La progressiva crescita del 5,5% per anno delle spese di funzionamento deve essere, lo ricordiamo ancora una volta, contestualizzato; ovvero è necessario tenere a mente sia le volontà del governo centrale di aumentare la responsabilità delle amministrazioni locali e territoriali in materia di gestione risorse per alcuni particolari settori, sia la necessità di mantenere sotto controllo la spesa pubblica.

Attraverso la condivisione di competenze tra livelli diversi di collettività, contrariamente agli altri enti territoriali (Comuni, Dipartimenti e Raggruppamenti intercomunali), l'essenziale delle spese per la cultura delle Regioni è costituito da aiuti finanziari rivolti tanto all'investimento quanto al 'funzionamento': 553 milioni in totale nelle Regioni metropolitane, l'84% della spesa per cultura.

Nel sotto-settore della spesa per funzionamento, le sovvenzioni versate dalle Regioni a titolo di 'contribuzione per esigenze di politica culturale' rappresentano il 5,9% dell'insieme delle sovvenzioni di funzionamento versate complessivamente dalle Regioni. Di queste erogazioni ne beneficiano soprattutto soggetti di diritto privato (85%): associazioni o imprese.

Contrariamente al finanziamento, il cuore (60%) dei versamenti per investimento è diretto ai Comuni e ai Raggruppamenti intercomunali; soltanto il 24% va ai beneficiari privati.

La grande maggioranza delle Regioni non è, tuttavia, in grado di quantificare con precisione le spese relative al personale regionale operante nel settore cultura.

La valutazione e classificazione dei bilanci amministrativi delle Regioni è molto più complessa di quella delle altre collettività, costituendo un forte limite per l'apprezzamento delle spese sostenute a favore del settore culturale. Le attività culturali e artistiche, che raggruppano le azioni a favore della creazione e della diffusione di opere artistiche, rappresentano i tre quarti delle spese regionali. Le Regioni metropolitane nel 2010 hanno destinato 491 milioni alla cultura, di cui 422 milioni al funzionamento.

4. *Le mécénat culturel e il ruolo del privato nel finanziamento della cultura*

Nell'analisi del finanziamento della cultura francese un posto di rilievo è occupato dall'intervento del privato nella particolare forma dell'erogazione liberale, ovvero *le mécénat culturel*.

Lo sviluppo del mecenatismo, di imprese o di privati, ha registrato un particolare aumento negli ultimi dieci anni, grazie alle misure d'incentivo fissate dalla legge del 1° agosto 2003 sul mecenatismo, le associazioni e le fondazioni e alle successive modifiche apportate a tale provvedimento. L'apparato istituito dalla *Legge Aillagon*¹⁶ rappresenta sia la cristallizzazione dell'impegno dei privati nel settore della cultura – a questo punto è importante ricordare le parole dell'allora Presidente della Repubblica Jacques Chirac che, nel discorso all'*Assemblée nationale* sugli obiettivi della riforma, sottolineava come «*les acteurs de la société sont désormais impliqués dans la vie culturelle [...], y compris les particuliers, les associations, les fondations*»¹⁷ – sia un'importante evoluzione del sistema precedente. L'aumento della percentuale detraibile, l'allungamento dell'intervallo di tempo durante il quale l'impresa ne può beneficiare e il passaggio da un meccanismo di deduzione a una vera e propria riduzione delle imposte si qualificano per le imprese come veri e propri vantaggi fiscali. A testimonianza di ciò, la crescita del numero di fondazioni culturali: a partire dal 2003, sono state create 310 fondazione d'impresa.

Nel 2012, il 31% delle imprese con più di 20 dipendenti si comporta da mecenate, all'incirca quarantamila nella sola Francia continentale. Nel 2010, erano il 27%. Le ultime statistiche rilevano che, durante lo scorso anno, più

¹⁶ Jean-Jacques Aillagon, Ministro della Cultura francese autore della Legge n.209.

¹⁷ Gli esponenti della società sono ormai coinvolti nella vita culturale, compresi gli individui, le associazioni e le fondazioni.

di 25 mila imprese hanno fornito, mediante il sistema della erogazione o donazione ben 3,2 miliardi, di cui il 26% destinato al settore culturale.

L'associazione ADMICAL, che fin dal 1979 si occupa della diffusione delle pratiche di mecenatismo tra imprese e imprenditori, ha stimato in 1,9 miliardi il loro contributo a progetti e ad associazioni operanti nel settore del sociale (sport, cultura, arte, solidarietà, ricerca). Le piccole e medie imprese (PME) costituiscono il 93% dei soggetti impegnati in azioni di mecenatismo (85% nel 2012) e il 47% del *budget* globale (97% nel 2010).

Si tratta essenzialmente di imprese di servizio. La loro opera di concessione fondi è indirizzata principalmente verso il settore del sociale, con la cultura che rappresenta meno di un terzo del totale. Anticipando alcuni elementi che saranno introdotti successivamente, l'11% dei mecenati pratica mecenatismo di competenza, il 33% mecenatismo *en nature* e il 74% il mecenatismo finanziario.

Nel biennio 2012-2014, le imprese con un più di venti dipendenti hanno nettamente diminuito l'ammontare di donazioni erogate in favore del settore sociale: la percentuale di sponsorizzazione è passata dal 31% al 21% e il *budget* a disposizione da 1,9 a 1,8 miliardi.

Lo studio, per la prima volta, partendo dal contributo del singolo salariato operante in una piccola impresa arriva all'elaborazione di un quadro d'insieme del mecenatismo d'impresa. Nonostante le percentuali precedentemente analizzate, per cui le piccole e medie imprese sono la maggioranza dei soggetti impegnati in pratiche di *mecenatisme*, dallo studio emerge chiaramente che più le imprese sono piccole più la tendenza a donare è minima. In media, il 12% delle imprese con meno di 15 dipendenti è impegnata nelle erogazioni liberali.

Ciò che in realtà spaventa gli analisti francesi sono le prospettive future. Il 13% dei mecenati non è pronto a pronunciarsi sul prosieguo dell'impegno, l'8% pensa di interrompere qualsiasi impegno e il 10% di diminuirlo in maniera consistente.

Conclusioni

La Francia, in conclusione, continua a rappresentare un *unicum* nel panorama finanziario europeo avendo garantito una risposta alla crisi economica globale assolutamente in controtendenza con i dati dell'Unione Europea. Mentre, ad esempio, il nostro Paese ha fronteggiato la crisi con una politica di drastico taglio della spesa pubblica che ha fatto sentire i suoi effetti

soprattutto sui settori dell'arte, della cultura e dell'istruzione, la Francia ha, in proporzione, aumentato l'impegno in questi campi o comunque mantenuto costante l'ammontare dei finanziamenti. Nonostante gli effetti recessivi della crisi, il sistema francese è tuttora di gran lunga il più generoso con la cultura, e quello in cui la spesa pubblica per il settore sembra essere uscita più indenne dal ridimensionamento che ha colpito gli altri Paesi nel quinquennio 2009-2013. Se infatti il bilancio del Ministero della Cultura e della Comunicazione si è mantenuto stabile, registrando per la prima volta una decurtazione solo nel 2013, meno ottimistiche appaiono tuttavia le prospettive per l'immediato futuro, visto il progressivo aggravarsi della congiuntura. Dal 2012 l'ammontare complessivo di risorse riservato dalla Legge finanziaria è inesorabilmente diminuito: nel biennio 2012/2014 si è registrata una diminuzione del 4%. Più interessante, forse, se considerato come normalità europea il contenimento delle spese, è la modalità di ripartizione dei fondi seguita dal Ministero. Ovvero il governo di Parigi ha effettuato tagli definiti tutt'altro che lineari, e che proprio la differenziazione nella loro entità appare indicativa delle nuove priorità nel governo della cultura. Il bilancio ministeriale ha tenuto, quindi, fino al 2012, dopodiché è stato leggermente ridimensionato. Le modifiche nell'allocazione delle risorse sono andate a scapito delle maggiori istituzioni, ma soprattutto dei grandi investimenti nelle infrastrutture parigine, in vista di una più equa redistribuzione geografica della cultura che dovrà coinvolgere in maniera sempre più importante e intensa l'apparato periferico di gestione della cosa pubblica.

In questo quadro di forte centralità gestionale e allocativa, si è comunque permesso lo sviluppo di un sistema di sostegno privato alla cultura. La Francia ha la possibilità di gestire un sistema di regolamentazione della partecipazione del privato alla cultura, nuovo, moderno e innovativo in grado di rendere effettiva la convenienza a investire e a impegnarsi direttamente nel sostegno alla cultura. In Francia, almeno per il momento, il pubblico e il privato riescono a muoversi con una sintonia quasi perfetta sulla base di quelli che sono i corretti meccanismi di funzionamento di un sistema economico misto e considerando come strutturali le differenze di impiego proporzionale di risorse.

La Francia, dunque, può essere considerata punto di riferimento, come vero e proprio modello ispiratore nell'ottica della sua gestione delle politiche culturali storicamente 'moderne' ed efficaci: naturalmente il tutto non può prescindere e scollegarsi dalla necessità, in parallelo con le esigenze economico-finanziarie locali e mondiali, di garantire la ripresa al sistema economico.

BIBLIOGRAFIA

- CAMERA DEI DEPUTATI, XVII Legislatura, *Le misure in favore del mecenatismo culturale in Francia e Germania*, Documentazione per la commissione. Esami di progetti di legge, Nota informativa sintetica n.13/I del 17/06/2014.
- CONSIGLIO D'EUROPA, *Compendium: Cultural Policies and Trends in Europe. Country Profile: France*, 2013.
- J.C. DELVAINQUIÈRE, F. TUGORES, *Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010*, Ministère de la Culture et de la Communication, *Culture chiffres*, 2014.
- F. GIAMBRONE, *Politiche per la cultura in Europa. Modelli di governance a confronto*, F. Angeli, Milano 2013.
- INSTITUT FRANÇAIS D'ITALIE, *Le mécénat: point de situation français et italien*, 2014.
- Y. JAUNEAU, *Le poids économique direct de la culture*, Ministère de la Culture et de la Communication, *Culture chiffres*, Transfaire, Turriers 2013.
- L. MARTIN, *La politique culturelle de la France depuis 1959*, in «Economia della Cultura», n. 2, Il Mulino, Bologna 2010.
- L. MARTIN (a cura di), *La politique culturelle de la France depuis 1945*, in Comité d'histoire du Ministère de la Culture, *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde 1945-2011*, La documentation Française, Paris 2011.
- A.M.A. MERLO, *Finanziamenti pubblici alla cultura: meno ma meglio*, in «Economia della Cultura», XXI, n. 1, Il Mulino, Bologna 2011.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Project de Loi de finances 2013: Cap sur la croissance et l'emploi*, 2013.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Project de Loi de finances 2014: Cap sur la croissance et l'emploi*, 2014.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, *Décret n.59-889 du 24 Juillet 1959 portant organisation du Ministère chargé des affaires culturelles*, 1959.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, *Décret n.2002-898 du 15 Mai 2002 relatif aux attributions du Ministère de la Culture et de la Communication*, 2003.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, Département des études, de la prospective et des statistiques, *Chiffres Clés. Statistiques de la Culture 2014*, Transfaire, Turriers 2014.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, Délégation aux développements et aux affaires internationales, *L'essor du mécénat culturel en France. Témoignages et pratiques*, Paris 2006.

MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des affaires culturelles, *L'apport de la culture à l'économie en France*, 2013.

A. MIRLESS, A. ANGLANDE, *Quelle politique culturelle pour la France*, débat HEC-ENS, 2006.

M. VECCO, *Sguardi incrociati sul patrimonio culturale: Francia-Italia. Politiche e strumenti per la valorizzazione del patrimonio culturale*, F. Angeli, Milano 2009.

J.C. WALLACH, *La culture, pour quoi? Essai sur les limites de la démocratisation culturelle*, Éditions de l'Attribut, Toulouse 2006.

Il volume affronta il tema rilevante della finanza della cultura: finanziamento, spesa ed agevolazioni tributarie, in un contesto teorico, oltre che nell'esame della realtà italiane e europea.

Vengono, pertanto, analizzate le fonti di finanziamento delle attività culturali sia da parte del settore pubblico che del settore privato con un'attenzione specifica al no profit. Alcuni dati riguardano l'evoluzione in Italia.

Sempre per l'Italia importa esaminare i flussi finanziari pubblici nel settore della cultura a livello regionale. Nonostante un interesse proclamato, si rileva che in presenza di un patrimonio artistico rilevante, la spesa per la attività culturali, in percentuale del PIL, è tra le più basse dei Paesi europei. Significativo il lavoro nel quale, sulla base di una indagine sulle elargizioni volontarie alla cultura in Italia e sull'analisi degli incentivi tributari per i contribuenti Irpef, si giunge alla conclusione dell'inconsistenza quantitativa delle donazioni. Importanti le riflessioni sul significato del dono.

Il tema delle sponsorizzazioni culturali viene esaminato da un punto di vista giuridico. Interessante l'analisi di due casi noti quali le sponsorizzazioni aziendali del Colosseo e degli scavi archeologici di Ercolano. Il partenariato tra imprese e pubbliche amministrazioni, nonostante alcune carenze, costituisce uno strumento idoneo alla valorizzazione culturale.

Il settore del contemporaneo rappresenta un campo di interesse specifico che richiede una promozione particolare. Il Piano per l'arte contemporanea del Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo vuole incentivare la conoscenza di questo ambito artistico, le esposizioni mirate e le acquisizioni. Le risorse del Piano sono state utilizzate in prevalenza per la realizzazione del Museo MAXXI di Roma.

Il finanziamento delle attività culturali viene visto nei legami tra sfera giuridico-politica, economica e culturale. Per la loro frequente impossibilità a stare sul mercato, tenuto conto delle loro caratteristiche strutturali, le attività culturali hanno bisogno di finanziamenti esterni, pubblici e privati.

L'ultima parte del volume si occupa di temi di natura europea. Si tratta dell'esame della politica culturale dell'Unione europea attraverso i Fondi strutturali e i programmi specifici quali Europa creativa che ha rivisto gli strumenti precedenti.

Viene esaminato anche l'utilizzo dei fondi europei per la cultura in Italia per i programmi a gestione indiretta in alcune Regioni significative: Lazio, Sicilia e Toscana. Nelle prime due Regioni si rilevano lacune in termini di efficienza. Per i finanziamenti a gestione diretta la situazione è certamente migliore.

Attente e approfondite sono le analisi sulla finanza della cultura in Gran Bretagna e Francia, Paesi che presentano caratteristiche specifiche ed originali.