

Gaetana Trupiano<sup>1</sup>

## *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

---

<sup>1</sup> 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 merito<sup>2</sup> 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*<sup>3</sup>.

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 culturali<sup>4</sup>.

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.)<sup>5</sup>.

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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 regolamentazione<sup>6</sup>. 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)<sup>7</sup>.

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

---

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

<sup>7</sup> 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 donazioni<sup>8</sup>.

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 mercato<sup>9</sup>. 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.

---

<sup>8</sup> Potrebbe essere utile aumentare e definire chiaramente il campo dei beneficiari delle donazioni.

<sup>9</sup> 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%)<sup>10</sup>, 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

<sup>10</sup> 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 precedenti<sup>11</sup>.

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.

---

<sup>11</sup> 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 milioni<sup>12</sup>, 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

<sup>12</sup> 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 line<sup>13</sup>.

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.

<sup>13</sup> 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 2013<sup>14</sup> 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.

---

<sup>14</sup> 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 2014<sup>15</sup>, 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 2015<sup>16</sup> 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

<sup>15</sup> Legge n.106 del 29 luglio 2014.

<sup>16</sup> 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. KHAKEE (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* (2<sup>nd</sup> 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* (3<sup>rd</sup> 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.

