

## Strumenti giuridici della valorizzazione economica del patrimonio monumentale

di *Marco Cammelli*

Professeur de droit public,  
Université de Bologne

1. Qualche precisazione, necessaria quando si raffrontano esperienze simili che appartengono però a sistemi diversi e che per questo rischiano di generare “faux amis”.

Innanzitutto il titolo del nostro incontro, dedicato alla valorizzazione economica dei “beni culturali locali”.

Bene culturale (da ora BC) “locale” in Italia non è una nozione utilizzata né molto affidabile sul piano giuridico. Il Codice dei beni culturali (decreto legislativo 42/2004 e successive modificazioni) non distingue: poiché quello che conta è il dato oggettivo delle cose che “presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico”, il che le trasforma appunto da “cose” in “beni culturali”, il dato della appartenenza allo Stato, alle regioni, agli enti territoriali, ad altri enti pubblici o a privati profit o non profit ha rilievo su altri aspetti (modalità di identificazione, regime fiscale, ecc.) ma non sulla nozione di bene culturale in quanto tale.

Dunque, se distinguiamo i BC (soprattutto all’interno del sistema pubblico) per soggetto titolare, la cosa ai nostri fini non è molto significativa perché la dimensione dell’interesse in gioco è sempre sovra-locale o addirittura universale <sup>(1)</sup>, e altrettanto vale per la collocazione materiale del bene che da un lato (basti pensare ad esempi come il Colosseo o Venezia) è ovviamente sempre locale, nel senso che c’è un sistema locale in cui comunque si inserisce, e dall’altro è espressione di un sistema di valori (non solo culturali) sicuramente planetario.

Quanto alla valorizzazione economica, intendo il termine nei due significati che correntemente si usano:

quello più consueto e diffuso, ove ci si riferisce al valore generato e generabile per il BC dall’incrocio tra l’offerta (di fruizione, di conoscenza, di immagine, di valore simbolico e identitario) e domanda turistica, industriale, commerciale e mass-mediatica, con gli effetti diffusivi sul contesto locale che ne discendono in termini di richiesta aggiuntiva di beni e servizi;

---

<sup>1</sup> L’unica eccezione è rappresentata dalle ipotesi, per le quali si parla infatti di “cose di interesse culturale” e non di BC che per ragioni legate ad uno specifico contesto (consuetudini storiche locali, botteghe tradizionali, ecc.) rivestono un qualche interesse culturale e possono essere oggetto di tutela specifica anche in base a leggi regionali.

quello, meno in evidenza ma tutt'altro che trascurabile, della gestione "economica" del bene e della politica culturale. Ove il fuoco è e resta la dimensione immateriale della cultura, ma nella consapevolezza che un attento ricorso a modalità organizzative, strutturali, tecnologiche e di comunicazione permettono un maggiore equilibrio tra costi e benefici e dunque una gestione economica più sostenibile.

Due profili molto importanti per il patrimonio culturale e per le comunità locali, la cui presa in carico incontra però almeno in Italia due seri ostacoli:

la tradizionale (e certo storicamente giustificata) concezione difensiva della tutela, di cui il centralismo statale (a fronte delle autonomie territoriali) e la separazione (rispetto al contesto: basti pensare alla conservazione come musealizzazione) esprimono compiutamente le caratteristiche, con l'inevitabile assenza o debolezza di tutti gli strumenti che oggi risultano essenziali per la valorizzazione, cominciando da quelli promozionali; la rigida distinzione di ruoli, funzioni e poteri tra stato e sistemi locali che, anche per le ragioni storiche appena richiamate, rende difficile la cooperazione nel settore ed anzi in più di un caso, soprattutto nelle città d'arte dove le competenze del governo locale e quelle delle autorità statali di tutela del patrimonio culturale si sovrappongono quasi completamente (Roma, Palermo, Napoli) o totalmente (Siena, Firenze, Lucca, Venezia, Mantova), porta a tensioni che rischiano di generare situazioni semi-ingovernabili non solo nella gestione del patrimonio culturale.

2. Veniamo agli strumenti di valorizzazione. Per comodità e chiarezza espositiva, ferma restando naturalmente la loro evidente interdipendenza, si possono raggruppare in due grandi categorie: gli strumenti finanziari e gli strumenti gestionali.

Gli strumenti finanziari a loro volta possono essere pubblici (come otto per mille, lotto, fondi ad hoc della Presidenza del consiglio dei Ministri, fondo per gli edifici di culto) e privati, all'interno dei quali vanno collocate le sponsorizzazioni, il mecenatismo d'impresa e le erogazioni liberali delle fondazioni di origine bancaria.

Anche gli strumenti gestionali sono numerosi: vi rientrano il partenariato contrattuale, i servizi aggiuntivi ex art. 117 Codice dei BC (su cui interviene la relazione di Giuseppe Piperata, il *projet financing*, gli accordi di valorizzazione ex art. 5 del d.lgs. n. 85/2010, i programmi unitari di valorizzazione dei beni demaniali per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali, c.d. PUV (art. 1, comma 262, l. n. 296/2006), la concessione o locazione di valorizzazione (art. 1, comma 259, l. n. 296/2006) e, interpretando la categoria in modo

estensivo, anche il partenariato *istituzionale* rappresentato dalle Fondazioni di partecipazione.

Vediamoli in modo analitico

### **Strumenti finanziari pubblici:**

**Otto per mille** (l. 20 maggio 1985, n. 222; regolamento attuativo D.P.R. 10 marzo 1998, n. 76, integrato in ultimo dal D.P.R. 26 aprile 2013, n. 82).

Sulla base delle scelte effettuate dai contribuenti nella dichiarazione dei redditi, una quota pari all'otto per mille del gettito Irpef (imposta sul reddito delle persone fisiche) è destinata a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale dallo Stato per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati e per la conservazione dei beni culturali (art. 47, comma 2, l. n. 222/1985).

L'art. 2, comma 5, del D.P.R. n. 76 del 1998, che definisce condizioni, criteri e procedure per l'utilizzazione della quota otto per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale, prevede che gli interventi per la conservazione di beni culturali siano rivolti in particolare "al restauro, alla valorizzazione, alla fruibilità da parte del pubblico di beni immobili o mobili, anche immateriali, che presentano un particolare interesse, architettonico, artistico, storico, archeologico, etnografico, scientifico, bibliografico e archivistico".

Possono accedere alla ripartizione dello stanziamento le pubbliche amministrazioni nonché le persone giuridiche e gli enti pubblici e privati non a fini di lucro (art. 3 D.P.R. n. 79/1998), e le risorse affidate alla diretta gestione statale sono ripartite di regola in quattro quote uguali per ciascuna delle quattro tipologie di interventi ammessi a contributo. Una delle quali, appunto, la conservazione di beni culturali.

Fin qui le previsioni normative, ma vediamo qualche dato.

Negli anni si è assistito ad un assottigliamento delle risorse disponibili per effetto di ripetuti interventi normativi che hanno progressivamente ridotto l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 47, secondo comma, della l. n. 222/1985. Tra le riduzioni più rilevanti si segnala la riduzione di 80 milioni di euro a partire dal 2004 per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

In termini complessivi tra il 2006 ed il 2012 il settore dei beni culturali ha ricevuto finanziamenti per 166.815 milioni di euro, pari al 68% della quota 8 per mille della gestione dello Stato.

**Gioco del Lotto** (art. 3, comma 83, l. 23 dicembre 1996, n. 662; art. 24, comma 30, l. 27 dicembre 1997, n. 449).

L'art. 3, comma 83, della l. n. 662/1997 introduce il meccanismo che consente di destinare una quota degli utili derivati dall'estrazione del gioco del lotto al Ministero per i beni, attività culturali e turismo (da ora Mibact). I fondi provenienti dal gioco del lotto hanno carattere permanente e sono destinati, sulla base di un programma triennale, al recupero, alla conservazione dei beni architettonici, archeologici, artistici e storici, archivistici, librari, paesaggistici e alle attività culturali.

Alla dotazione finanziaria, introdotta dal Lotto, corrispondono programmazione e procedure che si muovono in modo parallelo rispetto alla programmazione ordinaria.

Anche qui, qualche dato:

L'assegnazione iniziale (per l'anno finanziario 1998) era pari a lire 150 miliardi di lire, corrispondenti a circa 70 milioni di €. Dopo una crescita iniziale, si è assistito ad un progressivo assottigliamento delle risorse disponibili: **134 milioni circa (2004)**; 154 milioni circa (2005/2006); 106 milioni circa (2007); 89 milioni circa (2008); 78 milioni circa (2009); 60 milioni circa (2010); 47-48 milioni circa (2011/2012); **25 milioni circa (2013)**.

**Fondi *ad hoc* della Presidenza del Consiglio.** Si tratta di interventi su casi specifici. Due esempi:

Pompei:

con ordinanza del 30 luglio 2009, n. 3795 vengono destinati al finanziamento della struttura commissariale 8 milioni di euro e con ordinanza del 19 febbraio 2010 vengono trasferiti sulla contabilità speciale del Commissario delegato 21 milioni di euro a valere dalle risorse F.A.S. (Fondo per le aree sottoutilizzate della Regione Campania 2007/2012) assegnate alla regione Campania ed un'ulteriore somma di 18 milioni di euro a carico della contabilità della soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei.

Per la realizzazione del programma straordinario e urgente di interventi conservativi di prevenzione, manutenzione e restauro da realizzarsi nelle aree di Pompei, è stato predisposto un programma operativo che mira alla riqualificazione del sito entro il dicembre 2015 con un impegno finanziario di 105 milioni di euro fra fondi FESR e nazionali.

Ostia Antica:

per interventi nell'importante sito archeologico situato sulla costa nei pressi di Roma, l'art. 4, comma 1 dell'Ordinanza n. 3747 del 12 marzo 2009 ha stanziato 31,5 milioni di euro

**Fondo per gli edifici di culto (F.E.C.):** Il fondo edifici di culto è stato istituito con legge n. 222/1985, attuata con D.P.R. n. 33 del 1987. Ha personalità giuridica ed è amministrato dal Ministero dell'Interno attraverso la Direzione centrale per l'Amministrazione del F.E.C. (presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione) ed in ambito provinciale attraverso i Prefetti cui sono affidati tutti gli aspetti tecnici, amministrativi e finanziari connessi alla gestione dei beni presenti nella provincia. In particolare, la Direzione Centrale provvede, con le risorse a disposizione del Fondo, al finanziamento degli interventi di conservazione, manutenzione e restauro delle oltre 750 chiese di titolarità statale e concesse in uso gratuito all'Autorità Ecclesiastica per fini di culto, nonché delle opere d'arte in esse custodite, di cui cura anche la sicurezza. Alla conservazione e al restauro si procede attraverso numerosi interventi realizzati in collaborazione con il Ministero per i beni e le attività culturali, che vengono finanziati direttamente dal FEC o mediante sponsorizzazioni.

### **Strumenti finanziari privati:**

**Sponsorizzazioni private** (art. 120 Codice dei beni culturali; d.m. 19 dicembre 2012, recante *Approvazione delle norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazione di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate*).

Il contratto di sponsorizzazione è un contratto atipico, consensuale, oneroso e a prestazioni corrispettive, in cui una parte (*sponsor*) eroga un contributo, anche in beni o servizi, per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, e l'altra (*sponsee*) si impegna a promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante (art. 120, comma 1, Codice BC).

Tale promozione, come precisato dal comma 2 dell'art. 120 del Codice dei beni culturali, avviene di norma 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.

Per quanto la causa del contratto di sponsorizzazione sia il fine di pubblicità per il quale lo *sponsor* si impegna a finanziare lo *sponsee* o a provvedere direttamente alle attività richieste da quest'ultimo, l'obbligazione che grava sul soggetto sponsorizzato è di mezzi e non di risultato, dovendosi ritenere preclusa la possibilità per lo *sponsor* di dolersi dell'eventuale mancato ritorno pubblicitario.

Sullo *sponsee* grava tuttavia un obbligo di buona fede e correttezza, tale per cui non deve assumere comportamenti che possano pregiudicare l'utilità che lo sponsor si aspetta dal contratto di sponsorizzazione.

Il d.m. 19 dicembre 2012, recante *Approvazione delle norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazione di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate*, distingue tre diverse tipologie di sponsorizzazioni culturali:

- la sponsorizzazione “tecnica”, consistente 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 es., 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 sponsorizzazione “pura”, in cui lo *sponsor* si impegna unicamente a finanziare, anche mediante accollo, le obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell'appalto dovuti dall'amministrazione;
- la sponsorizzazione “mista” in cui lo *sponsor* può, per esempio, curare direttamente e fornire la sola progettazione, limitandosi ad erogare il finanziamento per le lavorazioni previste.

Mentre il Codice dei beni culturali, nell'indicare che 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” (art. 120, comma 1), delinea indirettamente i profili dello *sponsee* nulla dice dello *sponsor*, che potrà essere tanto un soggetto *profit* che *non profit*.

#### Qualche dato:

In termini assoluti, nell'ultimo quinquennio (2008-2013) gli investimenti nel settore delle sponsorizzazioni hanno fatto segnare una flessione del 33,4% corrispondente ad una perdita assoluta di 600 milioni di euro (v. i dati relativi agli interventi nei settori sociale, sport, cultura e spettacolo dal 2002 al 2013 – Fonte Indagine “*Il futuro della sponsorizzazione*” condotta da *StageUp – Sport & Leisure Business e Ipsos*).

Le sponsorizzazioni culturali, in particolare, sono crollate dal 2008 al 2012 del 42% passando dai 250 milioni di euro del 2008 ai 150 del 2012 (Dati “Rapporto Federculture 2012”).

Fra il 2012 ed il 2013, in netta controtendenza rispetto al settore sociale e sportivo dove persistono i cali, gli investimenti in “cultura e spettacolo” sono cresciuti del 6,3% , da 150 a 159 milioni di euro grazie agli investimenti legati all’Expo 2015 (Fonte Indagine “*Il futuro della sponsorizzazione*”).

**Mecenatismo culturale privato e d’impresa** (T.U.I.R., approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 s.m.i.; d.l. 31 maggio 2014, conv. in l. 29 luglio 2014, n. 106).

Con l’espressione “mecenatismo culturale” si rinvia a quelle ipotesi in cui la decisione dell’impresa/imprenditore o del privato di “finanziare l’arte” sia dovuta alla propria passione individuale/personale (come un qualsiasi fruitore del prodotto artistico) e non finalizzata ad ottenere un ritorno economico dall’investimento.

Per incentivare tali forme di investimento culturale l’ordinamento riconosce alcune fattispecie di agevolazioni fiscali nel Testo Unico delle Imposte sui Redditi approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 s.m.i.

Ai sensi dell’art. 15, comma 1, lett. h), del T.U.I.R. possono essere detratte dall’imposta sul reddito delle persone fisiche (in misura pari al 19% dell’onere sostenuto) le erogazioni liberali in denaro in favore dello Stato delle Regioni, degli enti locali territoriali, di enti o istituzioni pubbliche di comitati organizzatori appositamente istituiti con decreto del Ministro dei beni culturali, di fondazioni e associazioni legalmente riconosciute senza scopo di lucro, che svolgono o promuovono attività di studio, di ricerca e di documentazione di rilevante valore culturale e artistico o che organizzano e realizzano attività culturali, effettuate in base ad apposita convenzione, per l’acquisto, la manutenzione, la protezione o il restauro di BC. Tale detrazione può essere utilizzata anche a vantaggio degli enti non commerciali (ex art. 147 del D.P.R. n. 917/1986).

Le imprese commerciali (individuali o collettive) possono dedurre dal reddito imponibile, nei limiti del 5 per mille dell’ammontare delle spese per prestazioni di lavoro dipendente, le medesime erogazioni liberali previste dall’art. 15 (così l’art. 100, comma 2, lett. f), T.U.I.R.).

Ai sensi dell’art. 100, comma 2, lett. m), le imprese commerciali (individuali o collettive) possono anche dedurre dal reddito imponibile, nei limiti del 5 per mille dell’ammontare delle spese per prestazioni di lavoro dipendente, le erogazioni liberali in denaro in favore dello Stato, delle Regioni, degli enti locali territoriali, di enti o istituzioni pubbliche, di

fondazioni e di associazioni legalmente riconosciute, per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali e per la realizzazione di programmi culturali nel settore dei beni culturali e dello spettacolo.

I commi 1-2 dell'art. 1 del d.l. 83/2014 riconoscono un credito d'imposta fino a un massimo del 30% dell'importo delle erogazioni liberali, pari al 65 % negli anni 2014 e 2015 e al 50 % nel 2016, nei limiti del 15% del reddito in caso di persone fisiche ed enti non commerciali, e del 5 per mille dei ricavi annui, nel caso di enti commerciali. La norma, che ha carattere temporaneo e sperimentale, opera una deroga temporanea triennale con riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 15, comma 1, lettere *b)* e *i)*, e 100, comma 2, lettere *f)* e *g)*, del T.U.I.R.

Qualche dato: al link <http://goo.gl/5PUO1N> si trovano le circolari del Mibact relative all'applicazione degli artt. 15, comma 1, lett. h) e 100, comma 2, lett. m) del T.U.I.R., dall'analisi delle quali emerge quanto segue:

nel 2006 il Mibact ha registrato, in applicazione di entrambi gli articoli di legge, erogazioni liberali per un importo di 41.801.927,13 €, nel 2007 di 51.604.594,13 €, nel 2008 di 60.954.677 €, nel 2009 di 51.993.701 €, nel 2010 di 58.356.273 €, nel 2011 di 55.328.472 € e nel 2012 di 45.479.117 €, con un sensibile decremento del volume complessivo delle risorse finanziarie erogate rispetto al 2011 pari al 17.80%.

### **Erogazioni liberali della Fondazioni Bancarie**

La Fondazione di origine bancaria, qualunque sia il canale di finanziamento, mette in concreto a disposizione le proprie risorse attraverso impegni ad erogare somme di denaro o a fornire altre utilità aventi forma scritta (non solenne) e risultanti dallo scambio di comunicazioni tra la fondazione erogante e il soggetto pubblico o privato *no profit* beneficiario: le c.d. erogazioni liberali.

Nella prassi è possibile individuare almeno tre diverse tipologie di erogazioni, dove per erogazione si intende il “trasferimento materiale della somma di denaro attraverso tutti gli atti che precedono il passaggio del contributo economico” e per contributo l’“assegnazione, ad esito della determinazione del consiglio di amministrazione della fondazione, di una somma di denaro a fondo perduto per lo svolgimento di un'attività o la realizzazione di un progetto o di un programma”.

La prima tipologia si riferisce all'ipotesi in cui la fondazione deliberi un contributo economico in ragione della riconosciuta meritorietà dell'attività in generale svolta dal



richiedente<sup>2</sup>, per il sostegno della quale il contributo è sempre comunque specificamente destinato (c.d. vincolo di destinazione), e quindi a prescindere dalla realizzazione di una specifica idea progettuale.

Si tratta, è bene dirlo, di un'ipotesi del tutto marginale in quanto le fondazioni bancarie tendono sempre più a caratterizzarsi come fondazioni "a progetto", in cui il contributo economico è subordinato alla realizzazione di un progetto o di un programma specifico ideato e sviluppato dal beneficiario (si pensi al restauro di un bene culturale; all'acquisto di un macchinario per una struttura museale; alla sovvenzione di un progetto di ricerca; al finanziamento della stagione teatrale o concertistica ecc.).

Questa seconda tipologia di erogazioni comporta di conseguenza l'instaurazione fra la fondazione ed il destinatario del contributo di un rapporto giuridico di una qualche complessità e durata.

Residuano, infine, le ipotesi in cui le fondazioni stipulano una convenzione per atto pubblico con uno o più soggetti pubblici e/o privati per la realizzazione di un programma comune.

Per quanto l'erogazione della fondazione si traduca, di regola, nella erogazione di una somma di denaro che viene direttamente e personalmente spesa dal beneficiario nel rispetto del vincolo di destinazione e secondo il prospetto di spesa generalmente indicato nella modulistica di richiesta del contributo, non mancano casi in cui tale erogazione assume la forma di un acollo di addebito, per cui la fondazione provvede a pagare le fatture per prestazioni che sono state rese nei confronti del beneficiario per la realizzazione dell'attività cui era destinato il contributo.

Nelle tre ipotesi sopra individuate ed a prescindere dalle modalità attraverso le quali si realizza ciascuna fattispecie erogativa, quest'ultima si presenta, in linea di prima approssimazione, come una promessa/impegno ad erogare una somma di denaro a favore di un determinato soggetto.

In tale schema è possibile individuare alcuni tratti distintivi comuni:

- la struttura negoziale ha carattere bilaterale, in quanto alla comunicazione del contributo da parte della fondazione segue l'accettazione del beneficiario;
- l'effetto traslativo viene meramente prospettato, in quanto non si produce con l'atto con il quale si riconosce il contributo;

---

<sup>2</sup> Si tratta di erogazioni tramite le quali le fondazioni bancarie sostengono di fatto l'attività ordinaria di piccole associazioni, cooperative sociali e culturali e più in generale organizzazioni *no profit* che operano nel territorio di riferimento.

- l'accettazione formale da parte del beneficiario è presupposto necessario (ma non sempre sufficiente) perché si producano gli effetti nei suoi confronti;
- la prestazione promessa (il pagamento di una somma di denaro; il rimborso delle spese) non ha natura corrispettiva.

Ciò che distingue viceversa le tipologie prese in esame è il tipo di “impegno” che viene richiesto al beneficiario a fronte e per l'erogazione materiale del contributo.

Nella prima ipotesi individuata il beneficiario è tenuto genericamente ad utilizzare il contributo erogato a sostegno della propria attività istituzionale o statutaria; nella seconda è obbligato ad utilizzare la somma per lo realizzazione di un progetto o di un programma specifico; nella terza, invece, dovrà utilizzare la somma per lo svolgimento di un'attività o progetto specifico che rientra, a sua volta, nell'ambito di una programma comune a più soggetti, pubblici o privati.

Qualche dato: Da un'analisi dell'attività svolta dalle Fondazioni di origine bancaria nell'anno **2013** emerge il primato del settore dei beni e delle attività culturali nella graduatoria degli interventi, con **269,2 milioni di euro erogati e 7.681 interventi**.

L'incidenza del settore diminuisce lievemente rispetto al 2012 (da 31,6% a 30,4%), con volumi in calo (11,8% in meno negli importi e 2,4% in meno nel numero di iniziative) e un saggio di decrescita superiore a quello medio del totale delle erogazioni dell'anno (8,4%).

Al secondo posto nella graduatoria interna al settore in esame si colloca, ed è quanto interessa in questa sede, la conservazione e valorizzazione dei beni architettonici e archeologici, a cui sono destinati 71,1 milioni di euro con un'incidenza del 26,4% sul totale erogato. Alla diminuzione del 15% negli importi erogati fa da contraltare l'aumento del numero di iniziative sostenute (+18% dal 2012 al 2013), a testimonianza di una perdurante vivacità del comparto, e della sempre speciale attenzione che le Fondazioni ad esso riservano.

La tipologia di iniziative qui considerate comprende prevalentemente il recupero e la riqualificazione del patrimonio monumentale e archeologico dei territori di riferimento delle Fondazioni. Gli interventi sono prevalentemente indirizzati nei centri storici, dove si realizzano opere di riqualificazione urbana, restauri, recupero di immobili ed edifici storici con l'intento di potenziare gli attrattori storico-architettonici urbani e accrescerne la fruibilità da parte del pubblico. Non mancano tuttavia interventi in un raggio territoriale più esteso, finalizzati al recupero di testimonianze artistiche e culturali disperse sul territorio, in condizioni di degrado o scarsa valorizzazione.

Le progettualità in questo ambito sono mediamente più onerose di quelle di altri comparti: l'importo medio unitario delle erogazioni è infatti più che doppio rispetto alla media del settore (€ 61.637 contro € 35.044).

Si registra anche in questo caso una prevalenza di soggetti beneficiari privati su quelli pubblici, sebbene meno pronunciata che nell'intero settore: il 72% degli importi erogati (contro il 78% complessivo settoriale) va a organismi quali fondazioni, enti ecclesiastici e associazioni, mentre il 28% è destinato a comuni, province e altri enti locali territoriali.

Un'ultima annotazione relativamente a questo ambito riguarda le *partnership*, che presentano una flessione molto marcata rispetto all'anno precedente. Mentre nel 2012 esse si erano manifestate con un'incidenza significativamente superiore alla media dell'intero settore (17,8% contro 13,4%), nel 2013 il rapporto si inverte radicalmente e il dato del comparto in esame si attesta a 3,3% contro una media di settore di 14,1%.

Dati relativi agli anni 2012-2006: per il settore Arte, attività e beni culturali nel 2012 sono stati erogati dalle Fondazioni di origine bancaria 305,3 ml. di €, pari al 31,6 % del totale; nel 2011, 335 ml., (30,7%); nel 2010 423,1 ml. (31%), nel 2009, 408,3 ml. (29,4%), nel 2008 524,2 (30,6%), nel 2007 487,8 (30,7%) e infine nel 2006 sono stati erogati 420,4 milioni di € (30,6% del totale).

Per quanto il volume complessivo degli investimenti abbia segnato nel tempo una significativa flessione, rimane sostanzialmente invariata la percentuale dei fondi destinati dalle Fondazioni al settore dell'arte e del patrimonio culturale.

### **Strumenti gestionali:**

**Servizi aggiuntivi:** art. 117 Codice BC.

Tra le attività di valorizzazione dirette a “promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione del patrimonio culturale” (questa è la definizione della valorizzazione data dall'art. 6 Codice dei BC), il Codice annovera i servizi per il pubblico (art. 117 Codice), ossia i servizi di assistenza culturale e di ospitalità negli istituti e nei luoghi della cultura.

Rinviano a quando previsto per le forme di gestione del complesso delle attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica (art. 115 Codice), l'art. 117 prevede che i servizi aggiuntivi possano essere gestiti in forma diretta, tramite le strutture organizzative interne dell'amministrazione, oppure in forma indiretta, ricorrendo ad una concessione di servizi a terzi individuati, attraverso una procedura ad evidenza pubblica,

sulla base di una valutazione comparativa di specifici progetti in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti.

### **Finanza di progetto:**

L'art. 197, comma 3, del Codice degli appalti, d.lgs. 163 del 2006, prevede che la disciplina del promotore finanziario e della società di progetto si applichi anche all'affidamento di lavori e servizi relativi ai beni culturali e alle concessioni di cui agli artt. 115 e 117 del Codice dei beni culturali. L'applicazione del *project financing* ai contratti di servizio riguardanti i beni culturali è ammesso espressamente dall'art. 278 del Regolamento di attuazioni degli appalti pubblici (D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207).

Attraverso il *project financing* le pubbliche amministrazioni possono realizzare interventi di recupero funzionale di beni pubblici di interesse culturale, assolvendo alle funzioni di tutela e valorizzazione affidategli dall'ordinamento, mediante il ricorso (in misura integrale o parziale) a capitali privati e beneficiando delle competenze e delle capacità gestionali proprie del settore privato, non solo nella fase progettuale, ma anche nella fase di realizzazione dell'intervento e nella successiva gestione.

I dubbi in ordine alla compatibilità del *project financing* con l'esercizio della funzione di tutela e valorizzazione dei beni culturali sono stati superati dalla giurisprudenza nel caso relativo al progetto di restauro del complesso monumentale noto come "Ospedale Vecchio" sulla quale si è espresso (per ben due volte) in primo grado il TAR Emilia Romagna, Parma, con le sentenze 4 dicembre 2007, n. 618 e 3 giugno 2008, n. 304.

In entrambe le pronunce il giudice di primo grado ha ritenuto che la destinazione ad uso alberghiero e commerciale di una percentuale del 44% dell'intera area riqualificata avrebbe costituito un impiego del bene non coerente con il valore culturale protetto e strumentale al pieno godimento da parte della collettività, in quanto la migliore utilizzazione del bene può configurarsi solo laddove le attività commerciali e lucrative siano "interdipendenti e funzionali" al bene culturale nei cui confronti si pongono in un rapporto di "necessaria accessorietà e strumentalità"<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> "Se ne desume, in conclusione, che per gli "istituti e luoghi della cultura" di appartenenza pubblica, che costituiscono una categoria a sé stante nell'ambito dei "beni culturali", non è consentita l'attribuzione in uso a terzi soggetti per lo svolgimento di attività che, ferma restando l'accessibilità da parte della generalità degli individui, abbiano il solo limite (in negativo) della non compromissione dell'integrità del bene e dei valori storico-artistici di cui lo stesso è espressione – concessione in uso prevista invece per le restanti tipologie di beni –, in quanto l'esplicita previsione dei c.d. "servizi aggiuntivi", escludendo implicitamente ogni altra modalità di impiego, identifica in modo tassativo le ulteriori attività compatibili con la natura del bene e conferma ancora una volta la necessità di un uso che, per la parte principale, si caratterizzi per essere

Il Consiglio di Stato, non condividendo le posizioni dei giudici di primo grado secondo i quali “dall’obbligo di destinare il complesso monumentale alla pubblica fruizione e all’espletamento di un servizio pubblico sarebbe derivato l’assoluto divieto di dare temporaneamente in gestione, al concessionario, una parte di tale complesso da adibire ad attività recettive, ad esercizi commerciali e ad altri pubblici uffici”, ha osservato che sarebbe “contraddittorio pensare che la legislazione in materia di beni culturali, da un lato, preveda l’istituto del *project financing* e, dall’altro, escluda, tuttavia, la possibilità di dare provvisoriamente in gestione al concessionario parte della struttura realizzata”, in quanto “al contrario, proprio la previsione del *project financing* dimostra che la fruizione pubblica può essere compatibile con la gestione privata di una parte (minoritaria) del bene culturale” (così Consiglio di Stato, sez. VI, 23 luglio 2009, n. 4639 riprendendo le parole di Consiglio di Stato, sez. VI, 11 luglio 2008, n. 3507).

Le applicazioni più recenti dell’istituto si registrano per i seguenti siti: l’ex Albergo Impiegati di Monfalcone (Go); Villa Tolomei a Firenze; l’ex Dogana vecchia Molfetta (BA), il Museo Ex Depò a Ostia (Roma); Villa Porro Lambertenghi a Casina Rizzardi di Como; centro storico di Burgio (Ag).

### **Accordi di valorizzazione ex art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 85/2010**

Al fine di definire le modalità attuative e le procedure operative per l’attuazione dei trasferimenti di cui al comma 5 dell’art. 5 del d.lgs. n. 85/2010 il Mibact e l’Agenzia del demanio, il 9 febbraio 2011, hanno siglato un Protocollo d’intesa che ha previsto all’art. 6 la costituzione di una Cabina di regia a livello centrale con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e di monitoraggio dello stato degli accordi di valorizzazione e delle connesse attività attribuite ai Tavoli Tecnici Operativi costituiti a livello regionale dall’art 4 del medesimo Protocollo .

I lavori della Cabina di regia hanno portato all’adozione della Circolare del Segretario Generale n. 18 del 18 maggio 2011 con la quale è stato definito l’iter procedurale di riferimento, è stato adottato lo schema di “Decreto costitutivo del tavolo tecnico operativo” e sono state definite le “Linee guida per l’elaborazione del programma di

---

preordinato a finalità di interesse pubblico, per essere coerente con il valore culturale oggetto di tutela e per essere strumentale al pieno godimento di quest’ultimo da parte della collettività, in modo da preservare l’identità storico-artistica del bene e renderne partecipe la comunità attraverso la concreta adibizione ad una funzione che rispecchi la natura del bene, in ciò realizzandosi – come prescritto dalle legge (art. 101, comma 3, D.lgs. n. 42/2004) – la destinazione alla “pubblica fruizione” e l’espletamento di un “servizio pubblico”, così TAR Emilia Romagna, Parma, 3 giugno 2008, n. 304, in *giustizia-amministrativa.it*.

valorizzazione” proposte dalla Direzione Generale per la valorizzazione del patrimonio culturale.

Qualche dato: ad ottobre 2014 l’Agenzia del Demanio ha ricevuto 622 richieste di trasferimento di beni appartenenti al demanio storico-artistico (il numero delle richieste per regione sono disponibili al seguente link <http://goo.gl/L89ond>) e sono in corso di valutazione da parte dei Tavoli Tecnici Operativi i programmi di valorizzazione presentati dai Comuni interessati. Per 66 programmi si è già arrivati all’approvazione e l’iter di trasferimento si è definitivamente concluso per 28 immobili, che sono già stati devoluti ai Comuni.

### **Programmi unitari di valorizzazione dei beni demaniali per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali, c.d. PUV, e le concessioni o locazioni di valorizzazione.**

L’art. 1, comma 262, della l. n. 296/2006 dispone che l’Agenzia del demanio, d’intesa con gli enti territoriali interessati, possa “individuare una pluralità di beni immobili per i quali è attivato un processo di valorizzazione unico, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, che possa costituire, nell’ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo locale...È elemento prioritario di individuazione, nell’ambito dei predetti programmi unitari, la *suscettibilità di valorizzazione dei beni immobili pubblici mediante concessione d’uso o locazione, nonché l’allocazione di funzioni di interesse sociale, culturale, sportivo, ricreativo, per l’istruzione, la promozione delle attività di solidarietà e per il sostegno alle politiche per i giovani, nonché per le pari opportunità*”.

Gli enti promotori dei programmi unitari di valorizzazione (PUV), oltre che degli ordinari strumenti come permuta, trasferimenti, concessioni d’uso o locazioni possono avvalersi di un innovativo strumento di valorizzazione rappresentato dalla “concessione o locazione di valorizzazione” di cui al comma 259 dell’art. 1 della legge finanziaria per il 2007.

La concessione e la locazione di valorizzazione hanno come finalità la “riqualificazione e riconversione” dei suddetti beni tramite “interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l’introduzione di nuove destinazioni d’uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini” (art. 1, comma 259) e sono assegnate, con procedure ad evidenza pubblica, “per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario dell’iniziativa e comunque non eccedente i cinquanta anni”.

Con d.m. 27 febbraio 2007 il Ministero della Difesa ha individuato i beni immobili in uso all'amministrazione della Difesa, non più utili a fini istituzionali, da consegnare tramite il Mef all'Agenzia del demanio.

## conclusioni

Come si è potuto osservare, l'esperienza italiana mostra un quadro molto ricco di modalità di intervento e la presenza di numerosi strumenti di valorizzazione culturale ed economica dei BC, alcuni dei quali hanno permesso in questi anni di disporre di risorse consistenti e di avviare importanti programmi di riqualificazione e recuperi di beni immobili e monumentali di interesse culturale.

Si è notato anche che questi strumenti di valorizzazione sono pubblici e privati, e dunque attivati e posti in essere dagli uni o dagli altri, ma che altrettanto spesso danno luogo a forme miste di collaborazione.

Detto questo, è anche doveroso aggiungere che emergono tre elementi critici.

Intanto, si tratta di strumenti ognuno con caratteristiche molto particolari, e dunque ad alto rischio di dispersione per essere polverizzati e separati tra di loro.

Poi, ed è un difetto che in misura variabile riguarda un po' tutti, risultano mancanti di una visione strategica, ampia e di medio-lungo periodo per essere slegati dai piani integrati per aree territoriali (le "zone di attrazione" dei fondi europei) e dunque dalle politiche di settore con cui si intersecano.

Su tutto questo sono piombate la crisi e la forte stretta nella spesa pubblica, che hanno spostato questi strumenti e le relative risorse dal "progetto" di valorizzazione al semplice, ancorché necessario, sostegno della gestione ordinaria.

In realtà ormai è chiaro che la gestione economica del BC non vuole dire tanto e solo la necessità di trovare risorse *anche* esterne e private, il che non sempre è necessario e soprattutto non sempre è possibile. Richiede invece *sempre* requisiti preliminari che stanno all'interno della sfera pubblica e costituiscono vere e proprie condizioni senza le quali la stessa ordinaria gestione pubblica non è possibile.

Si tratta di elementi funzionali (come la manutenzione programmata o i piani integrati di sviluppo) e strutturali e organizzative (burocrazie adeguate, risorse regolative, controlli) senza le quali non solo il progetto speciale di valorizzazione ma la stessa tutela o il singolo restauro non sono concretamente realizzabili.

Questa cornice è essenziale per evitare il rischio di abbassare la protezione dei beni (giustamente sottolineato da Christian Laviolle), cominciando da quello più sottile e insidioso: quello cioè della antologizzazione (letteralmente: scelta fior da fiore) della tutela del nostro patrimonio, vale a dire di una azione di conservazione e valorizzazione svolta senza un piano globale o criteri generali grazie ai quali garantire un ordine di interventi fondato sulla importanza del BC e /o alla criticità delle sue condizioni ma condotta, al contrario, in modo rapsodico e estemporaneo sulla base delle iniziative promosse da singoli, imprese, associazioni o specifici ambiti territoriali. Il che darebbe luogo a quella perfetta inversione, ove è il “particolare” e non il generale a decidere che cosa si deve fare, che oggi si qualifica come “la coda che agita il cane” e un tempo, con molta più classe, come *deuteron/proteron*.

Tra l'altro, questo è l'unico modo perché l'interconnessione con le politiche locali nei settori confinanti (mobilità, esercizi commerciali, servizi di accoglienza e ospitalità, ecc.) divenga stabile e riconoscibile.

Una considerazione finale.

La cooperazione tra livelli pubblici e pubblico-privato è essenziale, ma per funzionare in Italia ha a mio avviso necessità anche (oltre agli elementi sopra indicati) di modifiche coraggiose nelle normative di tutela. Tuttora si insiste nell'indifferenziato status giuridico del “bene culturali”, equiparando verso l'alto, al massimo livello e per *tutti* i BC, ogni aspetto del regime giuridico.

C'è da ritenere che questa indifferenziata uniformità non solo sia discutibile in concreto, perché gli uffici della pubblica amministrazione competente data l'immensità degli elementi affidati alla loro cura sono inevitabilmente costretti ogni giorno a fare scelte e a concentrarsi su un numero più limitato, ma perché concettualmente questo impedisce di affrontare in modo adeguato il tema che ci sta a cuore, quello della valorizzazione e della cooperazione sia tra livelli istituzionali diversi (statali e locali), sia tra pubblico e privato.

Per giungere a questo risultato, oltre a tutti gli altri aspetti ben noti e che naturalmente restano, è bene chiedersi se a questi fini sia possibile collocare i BC in una sorta di due cerchi, distinti in particolare:

- tra *un'area, più limitata, di patrimonio culturale nella quale le esigenze di tutela e conservazione sono indeclinabili* e comportano se necessario il sacrificio di qualunque altro interesse vi si rapporti anche di natura pubblica (compresi quelle primari, come rispetto del patto di stabilità o le esigenze della difesa)



- e una diversa area, ben più ampia, ove tutela e conservazione ovviamente restano ma ne è ammessa ed anzi richiesta la specifica declinazione, in termini di proporzionalità – congruità – economicità - efficienza, con altri interessi pubblici e privati meritevoli di essere considerati e dunque da valutare in termini di adeguata ponderazione.

Vi sono infiniti aspetti da verificare e approfondire, ma la via per la valorizzazione culturale ed economica dei BC, anche di quelli degli enti locali per tornare al titolo dell'incontro, passa anche da questo.

### Bibliografia

#### **Sugli strumenti finanziari in generale:**

- P. Graziani, G. Pennisi, *Costi, benefici e vincoli agli investimenti pubblici nei beni e nelle attività culturali*, in *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, (a cura di) L. Covatta, Firenze, 2012, 43 ss.
- M. Miali, L. Politicchio, *Le risorse destinate ai beni culturali: programmazione ordinaria e straordinaria*, in *Cultura e sviluppo. Il problema dei beni culturali in Italia: criticità e soluzioni*, (a cura di) P. L. Scandizzo, Catanzaro, 2012, 105 ss.
- Rapporto Annuale Federculture. *Cultura e sviluppo. La scelta per salvare l'Italia*, (a cura di) R. Grossi, 2012
- Rapporto Annuale Federculture. *Una strategia per la Cultura. Una strategia per il Paese*, a cura di) R. Grossi 2013
- Rapporto Annuale Federculture. *Cultura l'alternativa alla crisi per una nuova idea di progresso*, a cura di) R. Grossi 2014

#### **Sui fondi ad hoc della Presidenza del Consiglio:**

- P. Ferri, L. Zan, *Gestire i beni culturali. Pompei dieci anni dopo. Ascesa e declino dell'autonomia gestionale*, in *Aedon*, 2012,1-2
- A. Fioritto, *I volti della tutela: fattispecie ed esperienze. I commissari straordinari per la gestione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2009, 2

#### **Sugli strumenti finanziari privati:**

- R. Chieppa, *Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni: il settore dei beni culturali e l'intervento delle fondazioni*, in *Aedon*, 2013, 2
- F. Di Mauro, *Le norme tecniche e linee guida applicative alle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali: i tratti essenziali*, in *Aedon*, 2012, 3
- P. Barrera, *Art. 120. Sponsorizzazione dei beni culturali*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M. A. Sandulli, Milano, 2012, 907 ss.
- M. Cammelli, *Le sponsorizzazioni tra evidenza pubblica ed erogazione*, in *Aedon*, 2010, 1
- G. Manfredi, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, in *Aedon*, 2014, 1
- G. Piperata, *Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in *Aedon*, 2008, 3
- A. Sau, *Le erogazioni liberali delle fondazioni bancarie: definizione, tipologia e regime giuridico*, in *Aedon*, 2011, 3
- P.F. Ungari, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2014, 1

- F. Ventura, *Le sponsorizzazioni "atipiche"*, in *Aedon*, 2010, 1  
L. Zanetti, *Gli strumenti di sostegno alla cultura tra pubblico e privato: il nuovo assetto delle agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale*, in *Aedon*, 2001, 2  
L. Zanetti, *Gli sviluppi della disciplina sugli incentivi al mecenatismo*, in *Aedon*, 2002, 3

### **Sugli strumenti gestionali:**

- S. Casciu, *Il tema delle sponsorizzazioni/erogazioni liberali visto dalla parte delle Soprintendenze: difficoltà, equivoci, burocrazia, mentalità*, in *Aedon*, 2013, 2  
A. Crismani, *Art-Bonus: strumento partecipativo alla gestione del bene pubblico*, in *federalismi.it*, 15 ottobre 2014  
G. Fidone, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, 2012, 1-2  
S. Foà, *Il regolamento sulle fondazioni costituite e partecipate dal ministero per i Beni e le Attività culturali*, in *Aedon*, 2002, 1  
S. Foà, *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo egizio di Torino*, in *Aedon*, 2003, 2  
G. Manfredi, *La "Fondazione La Grande Brera", il partenariato e la panacea di tutti i mali*, in *Aedon*, 2014, 2  
P. Michiara, *La finanza di progetto nei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, 1  
A. Sau, *"L'affidamento dei servizi culturali: questioni ricorrenti e soluzioni giurisprudenziali?"*, in *Gli appalti pubblici tra regole europee e nazionali*, a cura di G. A. Benacchio, M. Cozzio, Milano, 2012, 455 ss.  
A. Serra, *Il coinvolgimento di beni culturali nel progetto di recupero degli immobili non più utilizzati dalla Difesa: profili giuridici*, in *Aedon*, 2007, 2  
V. Sessa, *Il federalismo demaniale e i suoi effetti sul patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2011, 1  
Toti S. Musumeci, *La cultura ai privati: il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, Padova, 2012