



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Territori della Cultura

Rivista on line Numero 34 Anno 2018

Iscrizione al Tribunale della Stampa di Roma n. 344 del 05/08/2010

International Forum **Colloqui Internazionali**

**RAVELLO
LAB 2018**
13^o Edition

NUMERO SPECIALE

Atti XIII edizione Ravello Lab
Investing in People
Investing in Culture

Ravello 25/27 ottobre 2018

PEUR
ANNO EUROPEO
DEL PATRIMONIO
CULTURALE



Sommario



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Comitato di Redazione

Pietro Graziani La rotta da seguire	8
Alfonso Andria, Claudio Bocci Ravello Lab: il valore della Community	12

Contributi

Gabriella Battaini Dragoni Le politiche del Consiglio d'Europa per la cultura: la Convenzione di Faro	20
Antonello Grimaldi Beni culturali e futuro	26
Erminia Sciacchitano 2018 Anno Europeo del Patrimonio Culturale. Il contributo dell'Italia nelle Istituzioni Europee	30

Panel 1: Audience Engagement, Audience Development: la partecipazione dei cittadini alla cultura

Francesco Caruso <i>Audience Engagement, Audience Development: la partecipazione dei cittadini alla cultura</i>	36
Maria Grazia Bellisario Quella gestione consapevole del paesaggio...	40
Michele Riccardo Ciavarella Verso una comunità/community della cultura?	44
Annalisa Cicerchia Come scegliersi un pubblico da amare e tenerlo stretto	48
Giuseppe Di Vietri Motivazione, intenzione, (don)azione. La promozione dell'Art Bonus e il ruolo ecosistemico dei Commercialisti	54
Laura Cecilia Garavaglia Il Festival Europa in versi	60
Stefania Monteverde Per una cultura democratica: dal bagno di folla alla comunità che partecipa	64
Patrizia Nardi Per una visione articolata delle Convenzioni UNESCO e del Consiglio d'Europa. Il patrimonio culturale, le sinergie possibili e la <i>governance</i> circolare.	70
Luca Pulvirenti Case Research and contribution	78
Fabio Viola Le istituzioni culturali alla prova dei pubblici del XXI secolo	82

Panel 2: L'impatto economico e sociale dell'Impresa Culturale

Flavia Barca L'impresa culturale attrattiva e generativa di valore nel Mezzogiorno	92
Lucia Biondi L'impatto economico e sociale dell'impresa culturale. Qualche domanda per riflettere	98

Sommario



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Paola Raffaella David, Salvatore Aurelio Bruno Appunti sul recupero alla fruizione di beni marginalizzati, imprese culturali ed aiuti di stato	102
Paola Raffaella David, Salvatore Aurelio Bruno La via partecipata e sociale alle politiche culturali e le imprese culturali e creative	116
Paola Dubini Le anime delle imprese culturali e creative	128
Samanta Isaia Il Museo Egizio: un modello di Impresa Culturale	130
Chiara Laghi L'impatto economico e sociale della cooperazione culturale	134
Giovanni Marasco Accountability, indicatori e standard di qualità per i musei civici	140
Filippo Montesì Nota sul contributo della valutazione alla promozione e all'investimento nel settore culturale	144
Luciano Monti Il ruolo delle imprese culturali nelle nuove traiettorie dello sviluppo locale	150
Dunia Pepe La valorizzazione dei beni artistici e culturali per la crescita dell'economia circolare e dell'occupabilità giovanile	158
Marco Pini, Alessandro Rinaldi L'impatto economico e sociale dell'impresa culturale visto dal lato della relazionalità di impresa: un'analisi sull'Italia	166
Appendice	
Gli altri partecipanti ai tavoli	172
Bando "Patrimoni Viventi"	197

Comitato di Redazione



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Presidente: Alfonso Andria

comunicazione@alfonsoandria.org

Direttore responsabile: Pietro Graziani

pietro.graziani@hotmail.it

Direttore editoriale: Roberto Vicerè

redazione@qaeditoria.it

Responsabile delle relazioni esterne:

Salvatore Claudio La Rocca

sclarocca@alice.it

Comitato di redazione

Jean-Paul Morel Responsabile settore
"Conoscenza del patrimonio culturale"

jean-paul.morel3@libertysurf.fr;

Claude Albore Livadie Archeologia, storia, cultura

morel@msh.univ-aix.fr

Max Schvoerer Scienze e materiali del
patrimonio culturale

alborelivadie@libero.it

Beni librari,

schvoerer@orange.fr

documentali, audiovisivi

Francesco Caruso Responsabile settore

francescocaruso@hotmail.it

"Cultura come fattore di sviluppo"

Piero Pierotti Territorio storico,

pieropierotti.pisa@gmail.com

ambiente, paesaggio

Ferruccio Ferrigni Rischi e patrimonio culturale

ferrigni@unina.it

Dieter Richter Responsabile settore
"Metodi e strumenti del patrimonio culturale"

dieterrichter@uni-bremen.de

Informatica e beni culturali

Matilde Romito Studio, tutela e fruizione
del patrimonio culturale

matilderomito@gmail.com

Adalgiso Amendola Osservatorio europeo
sul turismo culturale

adamendola@unisa.it

Segreteria di redazione

Eugenia Apicella Segretario Generale

univeur@univeur.org

Monica Valiante

Velia Di Riso

Rosa Malangone

Progetto grafico e impaginazione

PHOM Comunicazione srls

*Per consultare i numeri
precedenti e i titoli delle
pubblicazioni del CUEBC:
www.univeur.org - sezione
pubblicazioni*

*Per commentare
gli articoli:
univeur@univeur.org*

Info

Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali

Villa Rufolo - 84010 Ravello (SA)

Tel. +39 089 857669 - 089 2148433 - Fax +39 089 857711

univeur@univeur.org - www.univeur.org

Main Sponsors:



ISSN 2280-9376

Paola Raffaella David
Salvatore Aurelio Bruno

La via partecipata e sociale alle politiche culturali e le imprese culturali e creative

1. La via sociale - la cultura come LEP e servizio di interesse generale non economico

L'ordinamento giuridico nel settore culturale in Italia è andato incontro ad una rivoluzione copernicana che ne ha mutato la natura.

L'art. 01 del DL 146/15 (convertito con modificazioni dalla L.12 novembre 2015, n. 182) è stato antesignano del cambiamento. Esso stabilisce che tutte le attività riguardanti il patrimonio culturale devono essere comunque rese in quanto la *tutela, la valorizzazione e la fruizione* sono assunte al rango di *diritti inclusi nei livelli essenziali delle prestazioni*.

Il legislatore, in tal modo, prescrive ai pubblici poteri di garantire l'effettività delle stesse e, quindi, di conseguenza, di dare concreta attuazione a quelli che sembrano assumere i connotati di ulteriori "nuovi" diritti sociali a prestazioni riguardanti le attività principali relative ai beni culturali. Ricordiamo che, ai sensi dell'art. 120 comma 2 della Costituzione, in caso di mancato rispetto delle norme sulla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali lo Stato si può, infatti, sostituire ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni.

Nello stesso senso, l'art. 4 della convenzione UNESCO, definisce "attività, beni e servizi culturali" quei beni o servizi che *"...incarnano o trasmettono delle espressioni culturali indipendentemente dal loro eventuale valore commerciale"*.

Ancora gli stessi Trattati UE confermano questa impostazione: l'articolo 106 del TFUE prevede, infatti, un'eccezione alla normativa generale mercatistica e pro-concorrenza che trova la sua deroga nei limiti in cui *"l'applicazione di tali norme (sulla concorrenza) non osti all'adempimento della missione affidata alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale"*.

Se tanto vale per i servizi di interesse economico generale a fortiori vale per i *"servizi di interesse generale NON economico"* per i quali l'assenza di un profilo economico esclude il ricorso al mercato mediante procedure competitive. Infatti, ai sensi della Direttiva Bolkestein, Considerando 40 e art. 4 comma 8 della direttiva 2006/123/CE, *"la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico"* e *"gli obiettivi di politica culturale"* rientrano nella nozione di *"motivi imperativi di interesse generale"*. A norma dell'art.2 punto 2 a) della Direttiva, ad essi, quali *"servizi non economici d'interesse generale"*, non si ap-

plica la stessa Direttiva, determinando una eccezionale deroga al principio di evidenza pubblica.

Il preminente interesse generale consente, per un'esigenza stimata in sé superiore, di derogare al principio della gara perché si riferisce ad interessi prioritari che prevalgono sulle esigenze stesse che sono a base della garanzia di concorrenza. Come detto, fra le ipotesi di deroga rientra anche la salvaguardia del patrimonio culturale e in genere dell'interesse storico-culturale, quand'anche su supporto commerciale, giacché *valore in sé*, dunque indipendentemente dalla considerazione economica, nonché qualificatore e attrattore turistico del contesto, e, dunque, come apprezzabile elemento di valorizzazione economica dell'intero ambiente circostante (in tal senso vedi la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 03/09/2018 n° 5157). Oggi, con l'art. 8 punto h) del D.Lgs 26 marzo 2010, n. 59, che attua la Direttiva Bolkestein, e con il DL 146/15, non si può non ritenere che nell'ordinamento italiano la tutela, la valorizzazione e la fruizione culturale, quali LEP, costituiscano "*servizi di interesse generale non economico*".

L'articolo 111, 4° comma del Codice, nello stesso senso, prevede che le attività di valorizzazione consentono di agevolare l'espletamento dei compiti di utilità sociale per fini di solidarietà, espressamente attribuiti dal legislatore alle imprese culturali. Se a ciò si aggiunge l'obbligo di tutela costituzionale del patrimonio culturale e le correlate previsioni del diritto penale per la tutela, ne riviene che la protezione dello stesso patrimonio non può essere superata da valori o indicatori commerciali o finanziari.

Il patrimonio deve essere, dunque, tutelato quale principio di identità collettiva e strumento della memoria nazionale nonché quale valore indefettibile della stessa convivenza umana, non rimesso a condizioni subordinate di valore bancario o finanziario.

Gli obblighi di tutela del patrimonio, dunque, non possono essere superati da considerazioni sulla redditività, tanto meno con impossibili piani economico-finanziari, laddove tutti gli interventi infrastrutturali e di servizi nel settore sono fatti a mezzo di contratto di appalto e mai con concessioni, PPP o project finance.

C'è però di più. L'articolo 30 comma 1 del D.Lgs 50/16 prevede che "*Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal Codice (Contratti), ai criteri, previsti nel bando, ispirati a*

Salvatore Aurelio Bruno
con Umberto Croppi.



esigenze sociali, nonché alla tutela (...) del patrimonio culturale (...)".

Ancora, espressione dell'abbandono del principio di economicità nel settore è la mancata riconferma e/o abolizione di ogni norma del Codice dei Contratti relativa al PPP o project finance nel settore dei beni culturali.

L'art. 197, c. 3, del d.lgs. n. 163/2006, prevedeva che la disciplina del promotore finanziario e della società di progetto si applicasse anche all'affidamento di lavori e servizi relativi ai beni culturali, nonché alle concessioni di cui agli artt. 115 e 117 del d.lgs. n. 42/2004. La previsione succitata non è stata, però, confermata.

L'art. 197, 3 comma del D.Lgs 163/06 è stato abrogato ma non sostituito con un simile articolato. Anzi.

Nel D.Lgs 50/16 art. 145 comma 3, si prevede che *"per quanto non diversamente disposto nel presente capo, trovano applicazione le pertinenti disposizioni del presente codice"*. Tale norma residuale non richiama la finanza di progetto e la concessione come strumenti per l'affidamento di lavori e servizi nel settore culturale. Al contrario nello stesso codice, nella parte relativa ai beni culturali si prevede il solo istituto delle *"forme speciali di partenariato"* di cui all'art.151 comma 3 del D.Lgs 50/16 e smi in nulla compatibile con il PPP o concessioni in genere.

A corroborare queste considerazioni sta ora anche il DM 154 del 2017 recante il regolamento sugli appalti pubblici di lavori nel settore.

Il vecchio DPR 207/2010 al comma 7 art. 242, infatti, sui progetti preliminari per i lavori riguardanti i beni del patrimonio culturale richiama espressamente *"l'articolo 153 del codice in attuazione dell'articolo 197, comma 3, del codice"*, relativi appunto alla finanza di progetto nel vecchio codice di cui D.lgs 163/06.

Ed ancora il comma 8 dello stesso art. 242 sui progetti preliminari per i lavori riguardanti i beni del patrimonio culturale faceva altro riferimento alle *"concessioni"*.

Orbene tali riferimenti alla finanza di progetto ed alle concessioni nel nuovo regolamento sui lavori nei beni culturali, DM 154/17, sono del tutto spariti.

Ma non basta. Ancora, nella documentazione elencata dall'art. 14 e ss. del DM 154/17 per i lavori sui beni culturali, non risultano da nessuna parte i piani economico-finanziari previsti dall'art. 183 per l'avvio della finanza di progetto e della concessione *ex art.* 165 comma 3.

A tale riposizionamento normativo si deve aggiungere il recente Codice del Terzo Settore (D.Lgs 117/17).

L'art. 5 rubricato "*attività di interesse generale*" prevede che gli enti del Terzo settore esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Si considerano di interesse generale le attività aventi ad oggetto, tra le altre, *interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio*, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; *di organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale* (...).

L'art. 89 comma 17 del D.lgs 117/17, in attuazione dell'articolo 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 per la valorizzazione a gestione indiretta dei luoghi della cultura, prevede che il Ministero dei beni e delle attività culturali, le Regioni, gli Enti Locali e gli altri enti pubblici *possono attivare forme speciali di partenariato con enti del terzo settore* che svolgono le attività sopra specificate. Tali enti del terzo settore sono individuati attraverso le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3 e all'art. 19 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dirette alla prestazione di attività di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica.

Il terzo settore però attiva strumenti anche diversi da quelli del mero intervento pubblico nell'economia per il soddisfacimento delle esigenze sociali. Storicamente il volontariato, l'associazionismo mutualistico a fini sociali ed il no-profit sono, infatti, esistiti anche a prescindere dall'intervento pubblico.

La cultura e la pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo per perseguire il bene comune ed elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, sono sempre stati alla base dell'*agire sociale*.

Bisognerebbe, a nostro avviso, aggiornare il concetto "*del diritto ad ottenere prestazioni pubbliche*", sopraccitato, tuttora

ancorato a visioni novecentesche. Oggi la sussidiarietà orizzontale, i partenariati sociali, le economie della partecipazione impongono non più di parlare solo di diritti a prestazioni pubbliche pagate con le tasse a carico del contribuente.

L'agire sociale si attua a mezzo di strutture associative e societarie ritenute per legge idonee ed accreditate alle prestazioni di quei servizi nel sociale come nel settore culturale.

Parte della dottrina ritiene, invece, che il punto di discriminare per l'individuazione di attività economiche e non economiche nel settore culturale sia l'analisi delle stesse attività culturali prestate.

A nostro avviso, piuttosto che distinguere la tipologia di attività economiche da quelle non economiche, distinzione i cui confini, causa le varie attività di valorizzazione pubblica con tecniche innovative (ad esempio, con uso di realtà aumentata digitale) sono viepiù evanescenti e confusi, bisogna ritornare ad un approccio formalista, individuando gli istituti societari ed associativi che la recente legge per il terzo settore ha disciplinato per finalità di garanzia, trasparenza, partecipazione ed utilità sociale.

In altri termini, le differenti previsioni statutarie, le iscrizioni al Registro Nazionale del Terzo Settore, gli obblighi di pubblicazione e trasparenza, il regime pubblico dei controlli, etc., sono altrettanti presidi legislativi di garanzia rispetto alle funzioni sociali come anche verso utenti e donatori.

Inoltre, per definizione, a livello ordinamentale nazionale, tanto della Legge 328/00, del Codice dei Contratti Pubblici e del Terzo Settore, come anche a livello europeo nella succitata Direttiva Bolkestein, nel Regolamento 651/14 e nella Comunicazione 262/16, gli operatori del terzo settore sono esclusi dalla normativa sugli aiuti di Stato e sottoposti ad un regime agevolato di *public procurement* (affidamenti), tra enti pubblici e soggetti del terzo settore, quali gli accreditamenti (art.11 L.328/2000), la co-programmazione e la co-progettazione (art.55 L.328/2000), regime fondato sulla pratica e sulla regola della partecipazione.

2. La via della partecipazione *place-based* alle attività culturali

La politica culturale deve essere la declinazione dei principi di sussidiarietà orizzontale, ove i cittadini organizzati e le formazioni sociali del partenariato possono concorrere alla programma-

zione, progettazione, organizzazione e gestione dei servizi culturali pubblici.

Senza alcuna copertura finanziaria pubblica, valorizzazione e fruizione possono essere garantite con strumenti di sussidiarietà orizzontale ed a mezzo di strumenti quali le sponsorizzazioni culturali di cui alle forme speciali di partenariato o tramite *social bonus* o *social lending*, etc., per come previsto dal D.Lgs 117/17.

Il percorso che si impone a tutti gli operatori della cultura, pubblici o privati che siano, è l'attuazione vera della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione e all'art. 55 del codice terzo settore.

Il comma 4 dell'articolo 118 della Costituzione prevede che lo Stato e gli Enti Territoriali favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Per quello che pertiene più specificamente alla partecipazione, l'importante articolo 55 del D.Lgs 117/17 dispone che le amministrazioni pubbliche nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi, anche nei settori della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore, attraverso forme di *coprogrammazione*, *co-progettazione* e *accreditamento*. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione precedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti con la programmazione. L'individuazione degli enti del terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche *mediante forme di accreditamento*.

Nel campo culturale peraltro la partecipazione è promossa dalla stessa Repubblica (e non dallo Stato) in tutte le sue articolazioni statali, regionali e territoriali. L'articolo 6, 3° comma del Codice prevede, infatti, che la *Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale*. Altrettanto, l'articolo 143 del Codice assicura, nella pianificazione paesaggistica, la concertazione istituzionale e la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi.

Questa potrebbe essere la nuova pratica delle politiche culturali che si incrocia con quelle sociali.

Senza sussidiarietà, però, non c'è partecipazione. Questo è il motivo per cui taluni vogliono solo la competizione delle gare pubbliche e non attivare gli strumenti della partecipazione secondo il principio "*Divide ut impera*"... (*Nihil novum sub solem est!*).

La strumentazione normativa e di garanzia della partecipazione ai procedimenti è, per come noto, fornita dal capo III del D.Lgs 241/90, ovvero dalla legge sul procedimento amministrativo. Altre forme di supporto al volontariato e alla partecipazione sono rinvenibili in svariate parti del tessuto ordinamentale.

L'articolo 8 del D.Lgs 267/2000 (TUEL) dispone che i comuni valorizzano le libere forme associative e *promuovono organismi di partecipazione popolare* all'amministrazione locale, mentre a termini dell'art. 19, comma 1, del Dlgs 117/17 le amministrazioni pubbliche *promuovono la cultura del volontariato* (...) valorizzando le diverse esperienze ed espressioni di volontariato, anche attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e di altri enti del terzo settore, nelle attività di sensibilizzazione e di promozione.

La partecipazione sussidiaria ed orizzontale oggi può al meglio supportare l'applicazione del concetto della cultura quale livello essenziale delle prestazioni per l'individuo e per la collettività, determinandone una caratterizzazione identitaria e di riappropriazione di concezioni e valori, in prima istanza, territoriali.

I citati strumenti normativi e la pratica partecipativa consentono di applicare da subitola Convenzione di Faro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società (CONSIGLIO D'EUROPA (CETS NO. 199). FARO, 27.X.2005), in corso di recepimento, laddove la stessa Convenzione all'articolo 11 prevede che: "*(...) le Parti firmatarie si impegnano a sviluppare il contesto giuridico, finanziario e professionale che permetta l'azione congiunta di autorità pubbliche, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile; a sviluppare metodi innovativi affinché le autorità pubbliche cooperino con altri attori; a rispettare e incoraggiare iniziative volontarie che integrino i ruoli delle autorità pubbliche; ad incoraggiare organizzazioni non governative interessate alla conservazione del patrimonio ad agire nell'interesse pubblico*".

Last but not least, il metodo e l'approccio locale ed integrato, *place-based*, dei CLLD (*Community Led Local Development*), a termini degli art.32 e ss del Regolamento UE 1303/13, concorre al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 (definizione n. 19 dello stesso Regolamento), declinando con precisi strumenti pianificatori e regolatori i principi partecipativi di Faro. Ovvero gli strumenti partecipativi sono parte della Strategia Europa 2020.

I CLLD oggi possono, tra le altre cose, finanziare a mezzo dei programmi operativi nazionali e regionali dei Fondi SIE attività culturali ed interventi sui beni appartenenti al patrimonio culturale. Tale possibilità non è stata adottata in Italia nei programmi operativi dell'attuale programmazione 2014-2020. Solo la Regione Siciliana ed, in modo ridotto, la Regione Puglia hanno infatti previsto azioni specifiche di CLLD nei loro programmi. Nessuna previsione è stata, invece, fatta nel PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 né nel POC Cultura e Sviluppo 2014-2020. Per concludere, un appunto finale di una certa suggestione: l'articolo 9 del CAD (D.Lgs 82/2005 e smi) prevede che le *"pubbliche amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare"*. Se la **"partecipazione democratica elettronica"** consente di partecipare agli atti amministrativi relativi alla tutela e alla valorizzazione, *a fortiori* consente anche la partecipazione alla creazione degli stessi contenuti culturali. In uno scenario Cultura 3.0 la distinzione tra amministrazione ed utenti, ma anche tra produttori e utenti di contenuti culturali sta continuamente svanendo e nuove vie di creazione di valore sociale ed economico emergono attraverso la partecipazione. Il cittadino utente, detentore di un *"diritto sociale alla fruizione"* del patrimonio culturale, ne diventa contemporaneamente protagonista mediante la partecipazione, anche solo in via digitale, ai processi.

Egli stesso, in fin dei conti, ne incarna il valore umano e relazionale, facendo svanire i confini terminologici tra domanda ed offerta, tra produzione e utenza.

Ecco la nuova frontiera: ***l'approccio place-base dalla valorizzazione culturale in un ottica no-profit e partecipativa.***

3. L'ibrido creato con la Legge di Bilancio 2018

Con riferimento all'impresa creativa, facciamo cenno al fatto che il comma 57 dell'articolo 1 della Legge di Bilancio 2018 (L.205/2017), nel normare un credito d'imposta per "attività di sviluppo, produzione e promozione di prodotti e servizi culturali e creativi" disciplina anche il nuovo istituto delle "imprese culturali e creative". Il secondo periodo del comma fa riferimento a "**prodotti** (sic!) **culturali**, intesi quali (...) servizi ed opere dell'ingegno (...) inerenti agli archivi, alle biblioteche e ai musei nonché al patrimonio culturale".

Innanzitutto osserviamo che la norma ha unito gli aggettivi "culturale" e "creativo" al sostantivo "impresa" a mezzo di una congiunzione.

È stato inserito, dentro un articolo 1 "monstrum" di una legge di bilancio (contenente solo 1.181 commi), con la giustificazione di un'agevolazione fiscale, un secondo periodo che dà definizione su un nuovo istituto di rilievo civilistico, commerciale ed amministrativo, oltre che fiscale ed europeo, in tema di aiuti di Stato, per temi in toto estranei al bilancio di previsione dello Stato Italiano.

Tale decisione, presa in una sede legislativa non pertinente, non ci pare sia stata adeguatamente studiata e dibattuta politicamente o tecnicamente.

In primis la categoria "prodotti culturali", citata dal comma 57, è quella relativa alle "opere audiovisive", che sono sempre aiuti di Stato per come disciplinati all'articolo 54 comma 2 del Regolamento UE 651/14 che recita "Gli aiuti (alle opere audiovisive) sostengono un prodotto culturale".

Le "imprese culturali" sono quelle che, invece, per legge esercitano le "attività culturali" di cui alla totalmente diversa categoria della "cultura e conservazione del patrimonio" disciplinata dall'art.53 dello stesso Regolamento UE 651/14 che riconosce al suo interno attività sia di tipo economico che di tipo non economico, sottoposte al regime degli aiuti di Stato le prime e non sottoposte le seconde. Le attività delle imprese culturali sono inerenti agli "archivi, alle biblioteche e ai musei nonché al patrimonio culturale, in generale", ovvero sugli stessi beni oggetto delle attività espressamente previste per l'impresa culturale e creativa dal comma 57.

I "**prodotti culturali**" sono, infatti, relativi solo ad attività di tipo economico e sono nominalmente ed esclusivamente relativi alle sole opere audiovisive.

Ne riviene che, tra l'altro, le attività relative a *"spazi culturali e artistici, teatri, teatri lirici, sale da concerto, spettacolo dal vivo, cineteche, organizzazioni e istituzioni culturali e artistiche"* (art. 53 comma 2 punto a) e *"eventi artistici o culturali, spettacoli, festival, mostre e altre attività culturali analoghe"* (art. 53 comma 2 punto d) **non sono prodotti culturali.**

Tale nuovo istituto non è forse una sovrapposizione tra leggi incardinate su diversi accezioni economicistiche nonché su diverse fonti ordinamentali nazionali e del diritto europeo?

Le attività culturali sono quelle rese dalle imprese concessionarie o affidatarie di un servizio o coinvolte, nelle succitate forme sussidiarie, nell'espletamento delle funzioni costituzionali di valorizzazione dei beni culturali.

Temiamo che l'unione delle due categorie di regimi di aiuto di tipo economico e non economico con la congiunzione "e" possa avere confuso i regimi creando un ibrido a due teste.

Tanto potrebbe portare incertezze al lavoro dei responsabili di procedimento tenuti all'iscrizione degli incentivi sul Registro Nazionale degli Aiuti di Stato, istituito ai sensi dell'art. 14 della legge 115/2015, che modifica l'art. 52 della legge 234/2012. Idem per gli operatori: un'impresa culturale che, per il ragionevole motivo di volere usufruire di un credito d'imposta pari al 30% dei costi per *"attività di sviluppo, produzione e promozione di prodotti e servizi culturali e creativi"* dovesse essere classificata come "impresa culturale e creativa" non potrà anche essere, causa la collocazione nell'ambito delle attività economiche sottoposte al regime degli aiuti di Stato, un'impresa del terzo settore beneficiante delle agevolazioni tanto fiscali quanto di tipo amministrativo (accreditamenti, co-progettazione, convenzioni, etc.) nel rapporto concessorio con le pubbliche amministrazioni per gestione indiretta di attività di valorizzazione ed altro.

La procedura per il riconoscimento della qualifica di impresa culturale e creativa e per la definizione di prodotti e servizi culturali e creativi deve essere, però, definita con decreto interministeriale (MIBACT-MISE), previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e parere parlamentare. Tale decreto non ha visto ancora la luce.

Al riguardo, nell'audizione programmatica davanti alla VII Commissione della Camera e alla 7^a Commissione del Senato del 10 luglio 2018, il Ministro per i beni e le attività culturali ha saggiamente ritenuto di inquadrare il decreto attuativo all'interno di un complessivo intervento di sostegno al settore, che au-

spichiamo voglia abrogare la detta previsione del comma 57 della L.205/2017.

Il comma 57 dell'articolo 1 della Legge di Bilancio 2018, infatti, contrasta con la summenzionata norma che ha posto le funzioni di tutela, valorizzazione e fruizione culturale quale livello essenziale delle prestazioni costituzionali al pari dei diritti alle prestazioni socio-sanitarie. Si è, forse, voluto creare un'alternativa economico-produttiva alla conformazione non economica di interesse generale assunta dalle imprese culturali del terzo settore? Non è, forse, rischioso per gli operatori e per lo Stato Italiano rituffarsi nelle spire avvolgenti di Eurostat?

È palese, peraltro, che ogni cedimento sulla strada della omologazione *tout court* della impresa creativa con l'impresa culturale impegnata, nelle forme su descritte, nella valorizzazione e fruizione dei beni culturali, oltre che per i qui esposti profili di incompatibilità del settore culturale con la normativa sugli aiuti di Stato, non può che vedere perdente il Sistema Italia rispetto alla **gigantesca forza economica delle multinazionali** del web, dei contenuti multimediali e dell'intrattenimento di massa.

Le speranze competitive del nostro paese sono, infatti, rimesse alla corretta valorizzazione e innovativa fruizione del grande patrimonio culturale che la storia ci ha lasciato in eredità.

Non si vuole, con quanto sopra considerato e suggerito, sostenere una politica antieuropeista. Al contrario si vuole sostenere la piena applicazione dei Trattati che, ricordiamo, non prevedono una competenza specifica della Unione Europea, bensì una competenza in materia concorrente con quella degli Stati membri.

Questo comporta che bisogna innanzitutto rispettare e fare rispettare i principi costituzionali ed ordinamentali degli Stati membri.

4. Conclusioni

Nelle sedi tecniche e politiche di formulazione della policy europea di settore alcuni punti dovrebbero essere ribaditi:

- le funzioni costituzionali di tutela, valorizzazione e fruizione sono livelli essenziali delle prestazioni garantite dalla Costituzione Italiana e servizi di interesse non economico generale ai sensi dell'art.106 TFUE: le ultime due funzioni sono, nelle forme di legge, realizzate anche dalle imprese culturali laddove affidatarie di servizi pubblici o coinvolte a titolo sus-

sidiario nelle stesse funzioni a norma dell'art.118 della Costituzione;

- le attività delle imprese culturali sono diverse, per principi ordinamentali e diritto unionale sugli aiuti di Stato, da quelle della cosiddetta impresa creativa e nessuna confusione può essere fatta;
- garanzie della utilità sociale, quali servizi di interesse generale non economico, della solidarietà e trasparenza delle imprese culturali potranno essere apprestate dal sistema di norme, accreditamenti e controlli pubblici nei termini delle normative del terzo settore cui il settore culturale dovrebbe essere ricondotto;
- l'approccio territoriale e partecipato dei CLLD dovrebbe essere rafforzato nella programmazione europea 2021-2027, prevedendo, a tal fine, soglie minime anche per i programmi nazionali e regionali finanziati dai fondi FESR e FSE.

La via partecipata e sociale alle politiche culturali già oggi, infatti, dispone di concreti strumenti normativi e programmatici, consentendo un'efficace e puntuale attuazione dei principi delineati nella Convenzione di Faro.

Paola Raffaella David

Architetto, dirigente del MiBAC, Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche (SDA Bocconi), è stata Soprintendente in varie sedi territoriali (Campania, Basilicata e Toscana) dove ha sviluppato competenze sulla tutela, la valorizzazione e la gestione diretta del patrimonio. Attualmente è Direttore del Servizio I-AAGG e contratti della Direzione generale Bilancio dove si occupa prevalentemente di valutazione e monitoraggio degli investimenti sul patrimonio culturale con il supporto del NUVV del Ministero, di cui è coordinatore.

Accanto agli incarichi istituzionali nel Ministero ha svolto attività di docenza nella materia del restauro in vari atenei italiani (Ferrara, Roma "La Sapienza", Università di Napoli 2, Opificio delle Pietre Dure) ed attività pubblicistica.

Salvatore Aurelio Bruno

Avvocato amministrativista, per 19 anni dirigente apicale di amministrazioni regionali, provinciali e di strumenti di sviluppo locale (Gal Leader, PIT, Patti Territoriali, etc.), materia per la quale è stato selezionato quale esperto per l'Italia della Commissione Europea, DG Politiche Regionali ed Urbane, è stato docente in materia di diritto dei beni culturali alla LUMSA di Palermo e consulente dal 2006 al 2009 dell'Assessorato Regionale Beni Culturali della Regione Siciliana. Già Presidente della Cabina di Regia per i Fondi Strutturali della Regione Siciliana, è stato poi impegnato, tra l'altro, nella valutazione ex-post del POIN Attrattori Culturali 2007-2013. Dal dicembre 2016 è esperto legale del Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Ha al suo attivo una trentina di pubblicazioni giuridiche in tema di sviluppo locale, beni culturali e project finance.