



LA "CULTURA" PER IL SISTEMA PRODUTTIVO. ALLA RICERCA DI NUOVI EQUILIBRI PER UNA REGOLAZIONE PUBBLICA A VANTAGGIO DELLE FUTURE GENERAZIONI

Alessandra Piconese

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.



**La «Cultura» per il sistema produttivo.
La regolazione pubblica a vantaggio delle future
generazioni**



ALESSANDRA PICONESE

TESI DOCTORAL

2023

Alessandra Piconese

LA «CULTURA» PER IL SISTEM PRODUTTIVO.
LA REGOLAZIONE PUBBLICA A VANTAGGIO
DELLE FUTURE GENERAZIONI

TESI DOCTORAL

Dirigida pel Dr. Endrius Eliseo Cocciolo

Departement de
Dret Públic



Tarragona
2023

La «Cultura» per il sistema produttivo.
La regolazione pubblica
a vantaggio delle *future generazioni*

*Alessandra Piconese**

** Alessandra Piconese, dottoranda di ricerca in Dret Públic Universitat Rovira I Virgili de Tarragona. Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo Università della Magna Graecia di Catanzaro.
Phd in Forme dell'evoluzione del diritto – Diritto Amministrativo – Università del Salento
Phd in Diritto dell'Economia e del Mercato - Isufi*



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

FAIG CONSTAR que aquest treball, titulat "La «Cultura» per il sistema productivo. Alla ricerca di nuovi equilibri per una regolazione pubblica a vantaggio delle future generazioni", que presenta Alessandra Picones per a l'obtenció del títol de Doctor, ha estat realitzat sota la meva direcció al Departament Dret Públic d'aquesta universitat.

HAGO CONSTAR que el presente trabajo, titulado "La «Cultura» per il sistema productivo. Alla ricerca di nuovi equilibri per una regolazione pubblica a vantaggio delle future generazioni", que present Alessandra Picones para la obtención del título de Doctor, ha sido realizado bajo mi dirección en el Departamento de Derecho Público de esta universidad.

I STATE that the present study, entitled "La «Cultura» per il sistema productivo. Alla ricerca di nuovi equilibri per una regolazione pubblica a vantaggio delle future generazioni", presented by Alessandra Piconese for the award of the degree of Doctor, has been carried out under my supervision at the Department Public Law of this university.

Tarragona], 14/03/2023

Endrius Eliseo Coccio -
DNI X5172755D
(TCAT)

Firmado digitalmente por Endrius Eliseo Coccio - DNI X5172755D (TCAT) Fecha: 2023-04-14 10:39:47

El director de la tesi doctoral
El director de la tesis doctoral
Doctoral Thesis Supervisor

PARTE I

QUADRO GENERALE

I. INTRODUCCIÓN

II. IL DINAMISMO DELLA NOZIONE DI BENE CULTURALE

Il Patrimonio culturale Immateriale

1. Lo Stato e le sue declinazioni	21
2. La lezione di Fumaroli	22
3. I beni culturali	25
4. Le attività culturali	28
5. Il Patrimonio Culturale Immateriale nelle Convenzioni Internazionali	31
6. Il Patrimonio Culturale e la Costituzione Italiana	34
7. Conclusioni preliminari	38

PARTE II

STRUMENTI PER LA REGOLAZIONE

III. MODELLI DI REGOLAZIONE STATALE

Il rilievo dell'economia immateriale

1. Economia e cultura	43
2. Dal Fus al Mecenatismo culturale	45
3. La prime leggi sul mecenatismo culturale	48
4. Le modifiche alla disciplina sul mecenatismo culturale	50
5. Il decreto "Art Bonus"	53
6. Le sponsorizzazioni culturali	56
7. Il rilievo dell' <i>economia dell'immateriale</i> e il Nuovo Codice degli Appalti Pubblici	62
8. Conclusioni preliminari	70

IV. IL “SISTEMA INTEGRATO DEI BENI CULTURALI” IN PUGLIA

La cultura come fattore identitario di sviluppo economico e sociale

1. “Identità”, “territorio” e “benessere” nello Statuto regionale	76
2. Le legge organica sulle attività culturali	80
3. Musiche, danze e bande di tradizione	87
4. Il patrimonio Culturale Immateriale e il turismo culturale	89
5. La Notte della Taranta	105
6. Il principio della <i>comunicació cultural</i> e il ruolo delle <i>Comunidades Autónomas</i> nella <i>Ley 27 maggio 2015, n. 146 para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial</i> in Spagna	108
7. La capacità attrattiva dei grandi eventi in Puglia e la sostenibilità ambientale	110
8. Conclusioni preliminari	112

PARTE III

IL GOVERNO DELLA CULTURA

NELLA LEGISLAZIONE POST PANDEMIA

V. IL “SISTEMA CULTURA” PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA

Next Generation EU e patrimonio culturale

1. L’art. 9 della Costituzione e il significato di Cultura	117
2. La Cultura nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	124
3. Identità e bellezza fra borghi antichi e giardini storici	130
4. La digitalizzazione per la rigenerazione	133
5. Conclusioni preliminari	135

VI FOCUS: IL TURISMO CULTURALE VERDE

I Criteri Minimi Ambientali per i grandi eventi culturali

1. La transizione ecologica	139
2. L'agenda 2030 delle Nazioni Unite e il <i>Green New Deal</i>	144
3. I Criteri Minimi Ambientali e il Piano di Azione per la sostenibilità ambientale	150
4. I Criteri Minimi Ambientali per i grandi eventi culturali	160
5. Conclusioni preliminari	161
CONCLUSIONI	174
BIBLIOGRAFIA	170

INTRODUZIONE

La crisi pandemica globale costringe gli Stati Nazionali a cercare una via d'uscita locale.

La sfida coinvolge il tempo e le risorse di bilancio.

Inizialmente le tensioni sembravano muoversi solo dall'interno ma è attualmente un tutt'uno da e verso l'esterno.

Per questo il diritto nazionale e quello sovranazionale sono insieme alla ricerca delle regole per il necessario cambiamento che riguarda la capacità amministrativa, l'organizzazione amministrativa, l'assetto degli interessi pubblici, i bisogni da soddisfare.

La parola più in uso è Resilienza che conferisce a Ripresa la direzione dell'intervento normativo conosciuto come *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR).

L'obiettivo è quello di incrementare la produttività del Paese, riconoscendo il lento andamento rispetto ad altri Paesi europei.

Tra le cause per il settore privato vi è l'assenza di infrastrutture e la elevata diffusione di PMI che difficilmente adottano nuove tecnologie per accedere a produzioni con più alto valore aggiunto.

Per il settore pubblico si guarda allo scarso utilizzo dello smart working, ai ritardi dovuti al calo degli investimenti privati e pubblici, alle barriere in ingresso al mercato dei professionisti.

Si intravede per tutto questo la "condanna a un futuro di bassa crescita".

Conclusivamente si dà atto "*dell'incapacità di cogliere le opportunità legate alla rivoluzione digitale*".

La storia economica del nostro Paese, però, dà prova che non necessariamente l'Italia rischia il declino. Il periodo post bellico è stato di ricostruzione, di industrializzazione, di trasformazione degli investimenti, di innovazione, di apertura internazionale che ha dato avvio a un tasso di crescita economica eccezionale.

La risposta non può che essere dello stesso tipo, cioè di un intervento trasformativo: secondo l'Unione Europea gli Stati Nazionali hanno necessità di "*investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale*"; di "*migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori*"; di "*conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale*". Si tratta del programma che ha preso il nome di *Next Generation European Union* (NGEU).

Inoltre per il periodo 2021-2026 l'Italia sarà destinataria di consistenti risorse che deriveranno dal:

- 1) *Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF)* miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto;
- 2) e dal *Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU)*.

Il programma Europeo ha dato vita in Italia al PNRR che contiene il pacchetto di investimenti e riforme secondo il tempo e le risorse di bilancio accordate con l'Europa.

Le misure di intervento interessano quattro distinti ambiti:

- 1) la pubblica amministrazione;
- 2) la giustizia;
- 3) la semplificazione della legislazione;
- 4) la promozione della concorrenza.

Poi in linea con i sei pilastri contenuti nel programma NGEU le missioni sono sei:

- 1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- 2) rivoluzione verde e transizione ecologica;
- 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- 4) istruzione e ricerca;
- 5) inclusione e coesione;
- 6) Salute.

Nel mutato contesto normativo di risposta a una crisi sanitaria con questo contributo si è scelto di limitare l'osservazione al tema della «Cultura» e da qui il titolo **la «Cultura» nel tessuto produttivo**. L'obiettivo è quello di provare a descrivere cosa sta accadendo alla sua disciplina interna al cospetto delle necessità e della velocità impressa al legislatore dal PNRR e dagli obiettivi fissati dall'Unione Europea.

Prima di individuare le domande a cui questo contributo vorrebbe dare alcune risposte ci si è soffermati sull'insegnamento del grande storico della letteratura francese, Marc Fumaroli, nonché membro dell'*Académie française* dal 1995.

Una lettura per la quale vi è un *prima* e un *dopo*, che ha cambiato il senso da dare alle regole per la cultura, che ha impresso l'idea dell'importanza e del ruolo delle politiche pubbliche regolatorie verso la *Cultura di uno Stato Nazionale* e del suo *Patrimonio Materiale e Immateriale*.

Fortemente critico, esprime durissime parole riguardo “*la «Cultura»¹, così come l’ha introdotta in Francia André Malraux, [poiché] è stata l’opposto di quello che la società dei consumi chiedeva tacitamente per conservare la ragione e la felicità*”. Continua Fumaroli “*Bisogna ricordarsi le frasi sinistre di Vincent Berger nei Noyers de l’Alteburg, frasi che riassumono tutti i nichilismi del XX secolo e gettano le basi di quello che è d’uso chiamare, da Malraux a Lang, «lo slancio culturale» francese: «siamo uomini solo grazie al pensiero, pensiamo solo quello che la storia ci lascia pensare, e probabilmente essa non ha senso...L’uomo è frutto del caso, e per l’essenziale il mondo è fatto di oblio. Questa è la Metafisica della «Cultura». Si tratta né più né meno che di una fede, e noi somigliamo a quello che crediamo*». Fede a cui si oppone l’educazione liberale.

Tenendo a mente queste parole ci si avvia nel tentativo di dare risposta anche parziale ad almeno tre domande che riguardano la Cultura e il Patrimonio Culturale nel nostro tempo e nel nostro ordinamento.

La *Prima* è l’oggetto del tema di ricerca: cosa intendiamo per *Cultura e Patrimonio Culturale*? Quale è attualmente la sua definizione normativa? Cosa comprende? Abbiamo necessità di superare il Codice dei Beni Culturali? A che punto si trova la disciplina della “Attività Culturali”? Qual è stato il contributo del diritto sovranazionale circa il Patrimonio Culturale Immateriale? Quali i cambiamenti dettati dal nuovo art. 9 della Costituzione?

La *Seconda* domanda a cui si vuole tentare di dare una risposta: quali sono i modelli di regolazione Statale del Patrimonio Culturale? Quale tendenza si registra nella relazione con l’economia e lo sviluppo del Paese?

La *Terza* e ultima: possiamo ancora parlare di primarietà di alcuni interessi pubblici rispetto ad altri interessi pubblici? Oppure è possibile intravedere anche qui qualcosa che sta cambiando? Magari è necessario e utile un ragionamento differente che comprende tutti gli interessi pubblici e che procede verso un maggiore rispetto delle generazioni future?

Questo contributo, perciò, in relazione alle domande poste proverà a dare delle risposte muovendo dall’attuale contesto normativo che riguarderà non solo i beni e le attività culturali, ma anche altri e diversi ambiti dall’interno dei quali vi è apertura verso obiettivi

¹ Si è scelto di mantenere il riferimento tra virgolette che è proprio dell’Autore Fumaroli.

di più ampio respiro – si pensi al contesto dell’ambiente, della salute, del clima, del futuro delle generazioni.

Si anticipano qui alcune delle conclusioni che saranno inizialmente trattate in forma preliminare al termine di ognuno dei tre capitoli e alla fine ampiamente esplicitate nelle considerazioni finali.

Si osserverà nella Prima Parte che la normativa interna non è più da sola in grado di offrire un quadro compiuto.

E’ noto a livello legislativo interno il superamento della “*res*” riferita ai beni culturali all’interno dello stesso Codice dei Beni Culturali, in recepimento della Convenzione di Faro, con la definizione di Patrimonio Immateriale, come entità distinta rispetto alla immaterialità incorporata nella *res*.

Tuttavia non vi è ancora una disciplina compiuta – nel senso di un Codice – per le Attività Culturali, e tanto meno per tutte le Attività che afferiscono allo Spettacolo dal Vivo.

Sul piano della regolazione, nella Seconda Parte, saranno esaminati una pluralità di modelli: dagli interventi diretti di finanziamento dello spettacolo attraverso il Fondo Unico Per lo spettacolo agli interventi indiretti. Quindi al mecenatismo culturale nelle prime leggi dello Stato fino al recente decreto Art Bonus. Infine si dirà dei contratti di sponsorizzazione come disciplinati dal Nuovo Codice degli Appalti Pubblici che sta per entrare in vigore nell’ordinamento italiano.

Strumenti e discipline per le quali forte è l’impronta in senso economico degli interessi culturali e che contribuisce a rendere sempre più stretta la relazione tra economia e cultura.

Infine nella Ultima Parte in cui si analizzeranno il PNRR e i documenti attuativi si vedrà come la Cultura assume un preciso ruolo all’interno del *tessuto produttivo*.

Nel contesto urbano la Cultura è inserita tra le missioni atte a risollevarne le sorti economiche della Nazione.

Come via d’uscita all’attuale crisi economica mondiale il *Turismo e la Cultura* assumono per il tramite della Resilienza Trasformativa una forte connotazione economica attraverso il paradigma dell’Innovazione Digitale, dichiaratamente proprio “*per il peso che hanno nel sistema economico*”.

Ciò sta avvenendo “*in sinergia con altre priorità strategiche del Paese incluse nel PNRR*”.

Cioè la “*transizione verde*”, la “*sostenibilità ambientale*”, “*le politiche ecologiche che comportino la limitazione del consumo di suolo*”. Qui le tematiche dei grandi eventi culturali e della tutela del demanio marittimo, ambito per il quale oggi vivacemente si discute, sollevando questioni altrettanto importanti e di sistema, che qui non si avrà modo di approfondire.

Si fa riferimento, infine, alla “*rigenerazione del patrimonio culturale e turistico, valorizzazione degli asset e delle competenze distintive nonché [alla] digitalizzazione*”.

Si darà conto del ruolo delle comunità locali e della loro importanza nella definizione delle politiche pubbliche culturali.

Si dirà poi dei Criteri Minimi Ambientali per i grandi eventi come strumento inserito nel più ampio contesto della transizione ecologica.

Conclusivamente si dirà della distanza o della vicinanza rispetto al modello di «Cultura» fortemente criticato da Fumaroli nel suo libro *Lo Stato culturale. Una religione moderna*.

INTRODUCCIÓN

La crisis pandémica mundial está obligando a los Estados nacionales a buscar una salida local.

El reto implica tiempo y recursos presupuestarios.

Al principio, las tensiones parecían moverse sólo desde dentro, pero ahora todo es uno desde y hacia fuera.

Por eso el derecho nacional y el supranacional están juntos en busca de las reglas para el cambio necesario que concierne a la capacidad administrativa, a la organización administrativa, a la ordenación de los intereses públicos y a las necesidades que hay que satisfacer.

La palabra más utilizada es Resiliencia, que da a la Recuperación la orientación de la intervención normativa conocida como Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNR).

El objetivo es aumentar la productividad del país, reconociendo la lentitud del ritmo en comparación con otros países europeos.

Entre las causas para el sector privado figuran la ausencia de infraestructuras y la elevada prevalencia de PYME poco propensas a adoptar nuevas tecnologías para acceder a una producción de mayor valor añadido.

Para el sector público, se observa el escaso uso del trabajo inteligente, los retrasos debidos a la caída de la inversión privada y pública, y las barreras de entrada al mercado para los profesionales.

Se vislumbra por todo ello la "condena a un futuro de bajo crecimiento".

Concluye reconociendo "la incapacidad de aprovechar las oportunidades vinculadas a la revolución digital".

Sin embargo, la historia económica de nuestro país demuestra que Italia no corre necesariamente el riesgo del declive. El periodo de posguerra fue un periodo de reconstrucción, industrialización, transformación de las inversiones, innovación y apertura internacional que desencadenó una tasa excepcional de crecimiento económico.

La respuesta sólo puede ser del mismo tipo, es decir, una intervención transformadora: según la Unión Europea, los Estados nacionales necesitan "inversiones y reformas para acelerar la transición ecológica y digital"; para "mejorar la formación de los trabajadores";

para "lograr una mayor equidad de género, territorial y generacional". Este es el programa denominado Unión Europea de Próxima Generación (UENG).

Además, para el periodo 2021-2026, Italia será receptora de importantes recursos que procederán de:

- 1) los mil millones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (FRR), de los cuales 68,9 mil millones son subvenciones no reembolsables;
- 2) y el Paquete de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios Europeos (REACT-UE).

El programa europeo dio lugar en Italia al PNRR, que contiene el paquete de inversiones y reformas según los plazos y recursos presupuestarios acordados con Europa.

Las medidas afectan a cuatro ámbitos distintos

- 1) administración pública
- 2) justicia
- 3) la simplificación de la legislación
- 4) fomento de la competencia.

A continuación, en consonancia con los seis pilares contenidos en el programa NGEU, hay seis misiones:

- 1) digitalización, innovación, competitividad, cultura y turismo;
- 2) revolución verde y transición ecológica
- 3) infraestructuras para una movilidad sostenible
- 4) educación e investigación
- 5) inclusión y cohesión;
- 6) Salud.

En el contexto normativo modificado para responder a una crisis sanitaria, esta contribución ha optado por limitar su observación al tema de la "Cultura", de ahí el título "Cultura" en el tejido productivo. El objetivo es tratar de describir lo que está ocurriendo con su disciplina interna ante las necesidades y la celeridad impuestas al legislador por el PNR y los objetivos fijados por la Unión Europea.

Antes de identificar las preguntas a las que esta contribución quiere aportar algunas respuestas, nos detenemos en la enseñanza del gran historiador de la literatura francesa, Marc Fumaroli, y miembro de la Académie française desde 1995.

Una lectura para la que hay un antes y un después, que cambió el sentido que debe darse a las normas para la cultura, que imprimió la idea de la importancia y el papel de las políticas públicas reguladoras hacia la Cultura de un Estado Nacional y su Patrimonio Material e Inmaterial.

Fuertemente crítico, expresa duras palabras sobre la "Cultura". como André Malraux la introdujo en Francia, [porque] era lo contrario de lo que la sociedad de consumo exigía tácitamente para preservar la razón y la felicidad". Fumaroli prosigue: "Hay que recordar las siniestras frases de Vincent Berger en Noyers de l'Alteburg, frases que resumen todos los nihilismos del siglo XX y sientan las bases de lo que se suele llamar, de Malraux a Lang, el "momento cultural" francés: "sólo somos hombres gracias al pensamiento, sólo pensamos lo que la historia nos deja pensar, y probablemente no tiene sentido... El hombre es fruto del azar, y para lo esencial el mundo está hecho de olvido. Esta es la Metafísica de la "Cultura". No es ni más ni menos que la fe, y nos parecemos a lo que creemos". A la fe se opone la educación liberal.

Con estas palabras en mente, nos disponemos a intentar dar respuestas, aunque sean parciales, al menos a tres cuestiones relativas a la Cultura y al Patrimonio Cultural en nuestro tiempo y orden.

La primera es el tema de la investigación: ¿qué entendemos por Cultura y Patrimonio Cultural en nuestro tiempo y orden?

entendemos por Cultura y Patrimonio Cultural? ¿Cuál es actualmente su definición normativa? ¿Qué engloba? ¿Necesitamos ir más allá del Código del Patrimonio Cultural? ¿En qué punto se encuentra la regulación de las "Actividades Culturales"? ¿Cuál ha sido la aportación del Derecho supranacional en materia de Patrimonio Cultural Inmaterial? ¿Cuáles son los cambios que dicta el nuevo artículo 9 de la Constitución?

La segunda pregunta a la que queremos intentar dar respuesta es: ¿cuáles son los modelos de regulación estatal del Patrimonio Cultural? ¿Cuál es la tendencia en la relación con la economía y el desarrollo del país?

El tercer y último punto: ¿podemos seguir hablando de la primacía de ciertos intereses públicos sobre otros intereses públicos? ¿O es posible vislumbrar también aquí algún cambio? ¿Quizás sea necesario y útil un razonamiento diferente que englobe todos los intereses públicos y avance hacia un mayor respeto de las generaciones futuras?

Esta contribución, por tanto, en relación con las preguntas planteadas tratará de dar respuestas partiendo del contexto normativo actual que afectará no sólo a los bienes y actividades culturales, sino también a otros y diferentes ámbitos desde los que se abre hacia objetivos más amplios -piénsese en el contexto del medio ambiente, la salud, el clima, el futuro de las generaciones.

Anticipamos aquí algunas de las conclusiones que inicialmente se tratarán de forma preliminar al final de cada uno de los tres capítulos y que finalmente se harán más explícitas en las consideraciones finales.

Se observará en la primera parte que la legislación nacional por sí sola ya no es capaz de ofrecer un panorama completo.

Es bien sabido en el plano legislativo interno que la "res" referida al patrimonio cultural ha sido sustituida en el propio Código del Patrimonio Cultural, en aplicación del Convenio de Faro, por la definición de Patrimonio Inmaterial, como entidad distinta de la inmaterialidad incorporada a la res.

Sin embargo, todavía no existe una disciplina completa -en el sentido de un Código- para las Actividades Culturales, y mucho menos para todas las Actividades relacionadas con las Artes Escénicas en Vivo.

En cuanto a la regulación, en la segunda parte se examinará una pluralidad de modelos: desde las intervenciones directas en la financiación de las artes escénicas a través del Fondo Único para las Artes Escénicas hasta las intervenciones indirectas. A continuación, el mecenazgo cultural en las primeras leyes estatales hasta el reciente decreto sobre la prima de arte. Por último, hablaremos de los contratos de patrocinio regulados por el Nuevo Código de Contratos Públicos que está a punto de entrar en vigor en el ordenamiento jurídico italiano.

Instrumentos y disciplinas para los que existe una fuerte impronta en el sentido económico de los intereses culturales y que contribuyen a hacer cada vez más estrecha la relación entre economía y cultura.

Finalmente, en la Última Parte en la que se analizará el PNRR y sus documentos de desarrollo, se verá cómo la Cultura adquiere un papel preciso dentro del tejido productivo. En el contexto urbano, la Cultura se incluye entre las misiones para levantar el vuelo económico de la nación.

Como salda a la actual crisis económica mundial, el Turismo y la Cultura adquieren una fuerte connotación económica a través de la Resiliencia Transformadora, mediante el paradigma de la Innovación Digital, declaradamente "por el peso que tienen en el sistema económico".

Esto ocurre "en sinergia con otras prioridades estratégicas del país incluidas en el PNRR". Es decir, "transición verde", "sostenibilidad medioambiental", "políticas ecológicas que impliquen la limitación del consumo de suelo". Aquí los temas de los grandes acontecimientos culturales y de la protección de los bienes del Estado marítimo, ámbito sobre el que existe hoy un vivo debate, plantean cuestiones igualmente importantes y sistémicas, en las que no entraremos aquí.

Por último, se hace referencia a la "regeneración del patrimonio cultural y turístico, la valorización de los bienes y competencias distintivos y [a] la digitalización".

Se mencionará el papel de las comunidades locales y su importancia en la definición de las políticas públicas culturales.

A continuación, se hablará de los Criterios Mínimos Medioambientales para grandes eventos como herramienta dentro del contexto más amplio de la transición ecológica.

Por último, la distancia o proximidad al modelo de "Cultura" fuertemente criticado por Fumaroli en su libro *Lo Stato culturale. Una religión moderna*.

*"Stimatissima signora Curie,
Non rida di me che le scrivo
senza avere nulla di sensato da
dire. Ma sono così infuriato per il modo meschino in cui l'opinione
pubblica osa occuparsi di lei che
devo assolutamente dare sfogo
a questo sentimento. Tuttavia, sono convinto che lei disprezzi
costantemente questa gentaaglia,
sia che la rispetti
ossequiosamente, sia che cerchi
di saziare la sua brama di
sensazionalismo!"*

*Sono costretto a dirle quanto ho
ammirato il suo intelletto, il suo
slancio e la sua onestà e che mi
considero fortunato ad averla
conosciuta personalmente
a Bruxelles. Chi non fa parte di
questi rettili è certamente felice,
ora come allora, di avere tra noi
personaggi come lei e Langevin,
persone vere con cui si ha il
privilegio di entrare in contatto.
Se la plebaglia continua a occuparsi di voi, allora
semplicemente non leggete quelle sciocchezze, ma
lasciatele al rettile per cui sono
state create.*

*Con i più cordiali saluti a lei,
Langevin e Perrin, il mio più
Sincero saluto"
A. Eistein, 23 novembre 1911*

II. IL DINAMISMO DELLA NOZIONE DI BENE CULTURALE

Il Patrimonio culturale Immateriale

1.Lo Stato e le sue declinazioni

Intorno alla natura e ai cambiamenti dello Stato “la cultura giuridica e politologica continuerà ancora a lungo ad arrovellarsi”, sebbene esso sia “in discussione, forse in crisi”. Queste le parole conclusive di autorevole studioso che recentemente discute dei problemi che ruotano intorno allo Stato e indica la persistenza di “una continua tensione”. Probabilmente quella di Stato è una “nozione sovradimensionata” che è stata proiettata “dovunque, nel tempo e nello spazio”, della quale si riconosce “la storicità e determinatezza”, che ha “una sua specifica identità”, in relazione alla quale ci si rende infine conto essere “una tecnica”. Gli Stati sono nati in modi diversi: sono il risultato di “un processo di secolarizzazione”, in altri casi sono stati “promossi dal basso”, oppure “sono nati per l’azione di altri stati”. La ricerca delle fonti di legittimazione ha accompagnato la sua formazione. In seguito “è cominciata la fuga dallo Stato” fino allo sviluppo della “europeizzazione e globalizzazione”. Da ultimo si sono “affacciati in concorrenza dello Stato, ma che non sono possibili alternative”. Si tratta dei grandi “gruppi della tecnologia”, che senza il limite delle “frontiere” danno “l’illusione di partecipare a un parlamento mondiale”².

In aggiunta si afferma che non era ancora accaduto che lo sviluppo della tecnologia divenisse “una caratteristica intrinseca del potere pubblico e un fenomeno la cui regolazione è centrale per i rapporti economici e sociali complessivamente intesi”³. La formula “Stato digitale indica appunto questa novità”.

Gli aggettivi che hanno accompagnato il sostantivo Stato sono molti a voler indicare “di volta in volta caratteristiche diverse”, “utilizzato per enfatizzare un aspetto che, in un dato periodo, sembra emergere come novità o divenire prevalente”⁴.

Ancora di recente un altro studioso discute intorno ai pubblici poteri tra globalizzazione ed era digitale utilizzando l’aggettivo “(im)mortale” rispetto al sostantivo Stato per descrivere l’impatto della rivoluzione tecnologica sulla società, sull’economia e sulla cultura e ancora discutendo intorno alla vita politica e istituzionale e dando atto di ciò che

² Sabino Cassese, *Lo Stato in discussione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, 2022, 1229.

³ Luisa Torchia, *Lo Stato digitale*, Bologna, Il Mulino, 2023, 18 e ss.

⁴ Luisa Torchia, *Lo Stato digitale*, cit., 18.

lo Stato è “un dio mortale”, offre numerosi spunti di riflessione atti a tracciare le linee dell’immortalità, poiché la fine “non sembra affatto vicina”⁵.

Sono tre autorevoli studiosi – quelli menzionati finora - che nell’ultimo anno hanno segnalato “l’introduzione di nuove modalità e caratteristiche in cui si articola l’attività dello Stato o la prevalenza di alcune modalità e caratteristiche rispetto alle altre, senza che vi sia un fenomeno di completa sostituzione di una funzione rispetto a quella prevalente nella fase precedente”⁶ e allo stesso tempo hanno detto anche della natura e dei suoi cambiamenti.

Con lo sguardo rivolto ora ad un ambito circoscritto che si è scelto qui essere quello dell’ordinamento dei beni culturali si afferma che gli ultimi anni del secolo scorso sono stati caratterizzati da una “stagione di innovazioni istituzionali e amministrative”, che hanno “alla base, come sempre, profondi mutamenti della realtà, tra i quali in particolare le imponenti trasformazioni socio economiche e l’innovazione tecnologica”⁷. Profili che hanno portato a “una rapidissima evoluzione e diffusione capillare, le cui potenzialità – da quelle concettuali a quelle giuridiche - si possono solo intravedere”⁸.

Si tratta di ciò che riguarda e si agita intorno al patrimonio culturale che va oltre l’ambito delle attività prossime allo stesso, come l’artigianato e che per la forte “evocazione di significati e contenuti culturali” va ad allargare gli orizzonti verso “un ampio ventaglio di attività economiche e produzioni industriali”. Inoltre si sottolinea “i fattori che generano questi ampi rinvii al patrimonio culturale sono numerosi e rilevanti, tanto da farne una sorta di religione moderna per le istituzioni pubbliche e in forme spesso inedite esprimono crescenti domande e sensibilità di natura culturale, di cui l’esponentiale crescita del turismo è pur sempre espressione, ormai proprie dell’intero pianeta”⁹.

2. La lezione di Marc Fumaroli

Della crescita del turismo in risposta alle sempre più numerose domande culturali si dirà dopo che avremo fatto riferimento all’insegnamento di Marc Fumaroli, studioso

⁵ Lorenzo Casini, *Lo Stato (im)mortale. I pubblici poteri tra globalizzazione ed era digitale*, Milano, Mondadori, 2022.

⁶ Luisa Torchia, *Lo Stato digitale*, cit., 18.

⁷ Marco Cammelli, *L’ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, 2017, 3

⁸ Marco Camelli, *L’ordinamento de beni culturali tra continuità e innovazione*, cit.

⁹ Marco Cammelli, *L’ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, cit.

richiamato nello scritto di Cammelli a proposito dei cambiamenti che stanno avvenendo nell'ambito culturale.

Il pensiero di Fumaroli, che ha dato vita a vivaci discussioni¹⁰, è qui il termine di riferimento per parlare con una consapevolezza maggiore di ciò che sta accadendo nell'ordinamento dei beni culturali dell'Italia.

Alla fine si potrà concludere, tracciando la prospettiva in relazione alla distanza fra l'insegnamento di Fumaroli e le riforme che sono oggi in atto.

Il suo pensiero sarà utile in relazione ai seguenti punti: la relazione tra Stato e cultura, il senso dell'educazione liberale nella lotta tra il tempo e la memoria, infine il ruolo del pubblico e privato nella cura del patrimonio artistico e culturale.

Di altrettanto rilievo ai fini di questa riflessione è la considerazione dello studioso secondo cui la nozione di patrimonio deve essere allargata alla natura. Questo per quanto si dirà nella terza parte del lavoro.

Procedendo con ordine e anticipando le conclusioni dello studioso si ritiene che il fondamento del pensiero di Fumaroli sia basato sulla contrarietà dell'ingerenza dello Stato nelle politiche culturali, che egli definisce, come "Stato culturale", cioè a dire "né più né meno che una fede". Egli richiama l'impeccabile intuizione di Jacob Burckhardt secondo cui lo Stato e la cultura sono potenze naturalmente nemiche e tali devono rimanere, per il bene di entrambe.

Accusa Malraux di aver introdotto un'ideologia culturale di Stato in Francia e nell'amministrazione francese¹¹, che ha condotto alla separazione dell'insegnamento dal popolo e dalla vita¹². Per Fumaroli "la cultura è invece un bene comune a tutti ed è anche la più alta esigenza della vita"¹³.

Aggiunge che "la volontà di cultura e l'uguaglianza di cultura erano in Francia dei dinosauri nascenti nell'ora crepuscolare dei regimi organici. Oggi che la filosofia, il diritto, la storia, le Arti liberali cominciano lentamente a ritrovare il proprio posto accanto alla scienza, in una Europa che, come un fiume straripato, ritorna nel suo letto, sono ormai dinosauri impagliati che ingombrano e inquinano il paesaggio francese"¹⁴.

¹⁰ Carlo Ossola, *Carlo Ossola racconta Marc Fumaroli Stoico e amabile tutore del «saper vivere»*, in *Il giornale dell'arte*, 6 settembre 2020.

¹¹ Marc Fumaroli, *Lo Stato culturale*, cit. p. 155

¹² Marc Fumaroli, *Lo Stato culturale*, cit. p. 159

¹³ Marc Fumaroli, *Lo Stato culturale*, cit. p. 159

¹⁴ Marc Fumaroli, *Lo Stato culturale*, cit. p. 163

Di chiara fama è poi l'allegoria del ragno e delle api per descrivere nel primo caso il soggettivismo moderno e nel secondo caso la civiltà classica¹⁵. Una antitesi di cui Fumaroli parla in relazione a Crono per un verso e a Memoria per l'altro. Questo per contrapporre la "Cultura" introdotta in Francia da Malraux e l'educazione liberale. La prima che finisce per essere una fede, la seconda che è invece destinata a conoscere "ciò che sfugge al tempo" e che è "capace di una memoria che al tempo dà forma in una luce nuova".

Nel libro di Fumaroli la parola cultura quando viene compresa tra virgolette assume un'accezione negativa poiché con le parole di Fumaroli è data preminenza all'immagine e all'impressione immediata, agli aspetti del consumismo. Infatti "concerti, teatro, mostre, spettacoli, feste, visite guidate, sono in sé lodevoli. Ma presentati come la quintessenza della "Cultura", sponsorizzati da un marchio ufficiale che ne fa altrettanti atti di civismo, diventano come la messa domenicale, delle distrazioni tanto ammodo che non rispondono a nessuna necessità interiore e che non fanno altro che scoraggiare dall'essere se stessi".

E infine il terzo aspetto di cui si è detto compare nella *pars costruens* del discorso di Fumaroli nel punto in cui l'autore indica che "la missione educatrice, che in Francia spetta in teoria innanzitutto, anche se non unicamente, allo Stato, non è incompatibile con la cura del patrimonio artistico e culturale che lo Stato medesimo si è da gran tempo assunto, il più delle volte con soddisfazione generale. Ma è chiaro che oggi la nozione di patrimonio deve essere allargata alla natura – che i contadini, suoi custodi tradizionali, hanno voluto disertare -, alla lingua, al genoma morale e spirituale che determina la vitalità e l'esemplarità dello spirito francese. L'impegno per la difesa del patrimonio nazionale appartiene in modo inscindibile al servizio pubblico come a civismo privato"¹⁶.

¹⁵ Marc Fumaroli, *Le api e i ragni. La disputa degli Antichi e dei Moderni*, Gallimard 2001; ed. italiana Adelphi 2005

¹⁶ Marc Fumaroli, *Lo Stato culturale*, cit., p. 355.

3.I beni culturali

Si afferma che “non esiste, non è mai esistita una concezione immobile e perenne dell’arte, della scienza, della cultura in generale. Viceversa ogni epoca avanza la propria concezione, destinata a venire scavalcata da quella delle generazioni successive”¹⁷.

In particolare per il diritto la nozione di beni culturali è apparsa per la prima volta nella Convenzione dell’Aja del 1954 e solo più tardi nelle legislazioni nazionali¹⁸.

Il nostro diritto interno deve la definizione di bene culturale quale “testimonianza di civiltà” alla Commissione Franceschini che ha avuto intanto il merito di una visione più evoluta propria delle scienze antropologiche, in questo modo ha allargato la precedente definizione fondata sul solo pregio estetico ed artistico¹⁹.

Inoltre la Commissione ha consentito di affrancare la nozione di bene culturale da “enumerazioni” o “elenchi” e da un “catalogo chiuso di beni da proteggere”. Aspetto che rappresenta il modo per consentire all’ordinamento di evolversi in modo continuo²⁰.

Si riteneva infatti che ogni criterio diverso da una clausola generale sarebbe stato comunque obsoleto. Autorevole studioso aveva a questo proposito sottolineato che la Commissione “non tanto si preoccupò dell’incompletezza, quanto ebbe presente l’obsolescenza di ogni criterio fondato sulle enumerazioni anche con valore esemplificativo”²¹. Criterio quest’ultimo che era stato invece adottato nella prima legge organica sui beni culturali, il regio decreto 11 luglio 1904, n. 431.

Accanto all’ampliamento della nozione in senso antropologico vi è poi il superamento della concezione elitaria del bene culturale attraverso l’esaltazione del profilo storico dello stesso: anche questo ha contribuito ad allargare l’oggetto della disciplina rispetto al passato e ha consentito di arricchire con la fruizione dei beni culturali quelle politiche pubbliche che fino ad allora erano concentrate sulla conservazione dei beni. Autorevole studioso rimarca questa interconnessione tra bene e funzione pubblica esercitata con l’espressione “è l’oggetto, insomma che decide il soggetto. E viceversa naturalmente”²².

¹⁷ Michele Ainis, voce “beni culturali”, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXI secolo 2009

¹⁸ Marco Brocca, *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2001, 3

¹⁹ Antonio Bartolini, *L’Immaterialità dei beni culturali*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2014, 1

²⁰ Così Michele Ainis, voce “beni culturali”, cit.

²¹ Massimo Severo Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, pag. 24.

²² Michele Ainis, voce “beni culturali”, cit.

Il mutamento di paradigma così come proposto dalla Commissione Franceschini ha trovato poi la sua espressione positiva nel d.lgs. 31 marzo 2008, n. 112 dove i beni culturali sono “quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà”.

Qui il riferimento al patrimonio demoetnoantropologico che costituisce la massima apertura corre però il rischio, come autorevolmente espresso, di allargare troppo la nozione di bene culturale verso la concezione panculturalista, motivo per il quale si afferma che “se tutto è cultura, allora niente è cultura”. Aspetto questo che ancora oggi è sottolineato dagli studiosi che sono alla ricerca del giusto equilibrio tra l’esigenza di circoscrivere la nozione e quella di comprendere il più possibile tutte le manifestazioni e creazioni artistiche proprie di un territorio.

Il percorso normativo che si sta cercando di delineare si arricchisce poi con l’adozione del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 22, che abroga il precedente intervento normativo e racchiude in sé la disciplina organica dei beni culturali.

Una prima nota critica per quel che qui interessa riguarda probabilmente il recupero del criterio degli elenchi da cui la Commissione Franceschini si era bene guardata.

E infatti l’art. 2 individua i beni culturali nelle “cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico”, insieme alle “altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà”

Il metodo adottato dal Codice, anzi, è quello del doppio rinvio prima allo stesso codice e poi ad altre fonti normative esterne.

Il primo rinvio cioè richiama gli artt. 10 e 11 dello stesso codice.

Il secondo rinvio fa riferimento ad altre leggi, statali o regionali, che dal canto loro individuano talune *res* come beni culturali²³.

Ora la nozione di bene culturale assume nell’attuale Codice una duplice connotazione: la *pubblicità*, cioè quella caratteristica che riguarda la vocazione pubblica del bene - questo anche nel caso in cui esso sia di appartenenza privata - in quanto il bene è rivolto

²³ Annalisa Gualdani, *I beni culturali immateriali*, cit.

comunque a soddisfare le esigenze della generalità dei consociati e per questo sottoposto a una disciplina unica.

Quindi poi la seconda connotazione del bene è la *materialità* e cioè il suo essere incorporato in una *res*.

Entrambe le peculiarità costituiscono i pilastri su cui la disciplina codicistica è basata.

In ordine alla seconda si afferma che la tradizione giuridica ha sempre cercato di dare prevalenza all'aspetto materiale. In questo senso autorevole dottrina ha affermato "nell'opera d'arte come in ogni altra cosa in cui si riconosce un valore culturale che giustifica la soggezione della cosa alla speciale ragione di tutela, il profilo ideale che è oggetto di protezione si è talmente immedesimato nella materia in cui si esprime da restarne definitivamente prigioniero, così che esso si pone come oggetto di protezione giuridica inscindibile dalla cosa che lo racchiude"²⁴.

La concezione materiale cioè ha finito per innervare il diritto positivo e le tracce della concezione immateriale sono state talvolta cancellate e altre immunizzate²⁵.

Intorno al valore immateriale Massimo Severo Giannini già aveva sostenuto che lo stesso insieme alla cosa facesse parte del bene culturale, di quella che lui stessa aveva definito una duplice anima fatta per l'appunto di valore materiale, la *res*, e valore immateriale che nella *res* è contenuto. E a questo proposito aveva affermato in funzione della doppia anima il bene culturale è allo stesso tempo oggetto di diritti di proprietà e di altri diritti reali (sulla *res*) e allo stesso tempo oggetto di situazioni soggettive attive da parte del potere pubblico (per il suo valore immateriale)²⁶.

Sul tracciato appena descritto si pone in senso più ampio quella dottrina che intravede la possibilità di un sistema giuridico minimo comune dei beni culturali, che discende dalla loro stessa nozione, dove si ricomprende e quindi si tiene insieme l'aspetto materiale e immateriale del bene comune.

Un ragionamento che di certo presuppone il superamento della radicale contrapposizione tra beni culturali materiali e immateriali, per poter accedere infine a una visione che è in grado di trovare i tratti comuni, "aperta a statuti pluralistici, fondata sulla sostenibile leggerezza del valore immateriale dei beni culturali (materiali e immateriali)"²⁷.

²⁴ Tommaso Alibrandi, Pier Giorgio Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, pag. 47.

²⁵ Antonio Bartolini, *L'immaterialità dei beni culturali*, cit.

²⁶ Massimo Severo Giannini, *I beni culturali*, cit.

²⁷ Antonio Bartolini, *L'immaterialità dei beni culturali*, cit.

Di ciò si dirà meglio in seguito, quando sarà delineata la natura e la nozione della immaterialità del patrimonio culturale.

4. Le attività culturali

Il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 all'art. 148 ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano la distinzione fra beni e attività culturali. Parallelamente è stato istituito, con il d.lgs. 20 ottobre 1968, n. 368, il Ministero per i Beni e le Attività culturali nella complessiva opera di sistematizzazione delle funzioni e delle competenze in materia²⁸.

Il d.lgs. 112/1998 è considerato come una sorta di manifesto delle attività culturali per tre ordini di motivazioni: ha dato una definizione piuttosto *ampia* poiché le ha indicate come "ogni attività diretta a suscitare e sostenere le più variegatae manifestazioni della cultura e dell'arte"²⁹, le ha considerate in *prospettiva promozionale*, infine ha affidato la promozione al *pluralismo istituzionale*³⁰.

A fronte del maggiore entusiasmo da parte della dottrina vi è chi ha sollevato profili problematici di non poco rilievo e il primo fra tutti la mancanza di chiarezza nella definizione da un lato e la sua stessa ampiezza poiché essa può far temere "inquietanti" sbocchi dirigistici³¹.

Si dà atto della mancanza di chiarezza con riferimento alle parole utilizzate dal legislatore che non aiutano a comprendere e allo stesso tempo circoscrivere il contenuto e la natura delle attività culturali.

Vi è però un dato certo secondo autorevole studioso³²: le attività culturali non appartengono al *genus* dei beni culturali; non coinciderebbero con le attività teatrali, musicali, cinematografiche che invece sarebbero comprese nel *genus* spettacolo, ma piuttosto quelle "rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte";

²⁸ Marco Cammelli, *La riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2003, 3

²⁹ Art. 148, lett. g)

³⁰ Art. 153).

³¹ Così Guido Corso, *Relazione conclusiva*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2001, 1.

³² Edoardo Chiti, *La nuova nozione di beni culturali nel d.lgs 112/1998: prime note esegetiche*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 1998, 1

infine quanto alle funzioni amministrative alle stesse afferenti sarebbe rimessa in discussione la disciplina contenuta nella l. 616/77.

Per quel che qui ci riguarda è condivisibile quella dottrina che a prima lettura del dato normativo ritiene che la frase “espressioni della cultura e dell’arte” sia “misteriosissima nel suo autentico significato”³³.

D’altra parte il problema o la *querelle* interpretativa resta in piedi nonostante la riforma costituzionale del 2001 quando ancora ci si è chiesti se appunto lo spettacolo potesse considerarsi come espressione delle attività culturali o se invece possedesse una propria identità giuridico normativa, che farebbe dello stesso qualcosa di diverso³⁴.

E allora, sempre con le parole di autorevole dottrina, vi è certezza solo in relazione al carattere della strumentalità delle stesse rispetto alle “espressioni della cultura e dell’arte”, ciò a dire che le attività culturali non avrebbero una “valenza diretta ed autonoma”. Resta poi l’ulteriore questione della interpretazione per cercare di capire a cosa abbia fatto riferimento il legislatore con quelle parole misteriose e però così si correrà il rischio di una “*querelle*” sull’interpretazione normativa, vista la eterogeneità dei beni a cui essa potrebbe fare riferimento e senza escludere “beni culturali tradizionali, attività di spettacolo, opere di ingegno e chissà quanto altro”³⁵.

Questa stessa dottrina conclude che il testo unico è scarsamente innovativo e anche con una portata eccentrica nelle sue definizioni³⁶.

Ciononostante vi è chi al contrario ritiene che tutte le argomentazioni prospettate non impediscono di ritenere che, “agli effetti delle disposizioni costituzionali sul riparto delle competenze, le indicazioni del legislatore ordinario non abbiano la forza di negare l’attribuzione di un significato più ampio al riferimento alle “attività culturali””³⁷.

In questo senso vi è chi al contrario ha sottolineato il carattere innovativo della disciplina contenuta nel d.lgs. 112/1998 che starebbe proprio nella distinzione fra beni e attività.

Dualità che compare nel titolo di un capitolo a essi dedicato e che si traduce nella autonomia della nozione di attività culturali da intendere come “realtà ulteriore rispetto

³³ Edoardo Chiti, *La nuova nozione di beni culturali*, cit.

³⁴ Carla Barbati, *Lo spettacolo: il difficile percorso delle riforme (dalla Costituzione del 1948 al "nuovo" Titolo V e "ritorno")* in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2003, 1

³⁵ Edoardo Chiti, *La nozione di beni culturali*, cit.

³⁶ Edoardo Chiti, *La nozione di beni culturali*, cit.

³⁷ Carla Barbati, *Lo spettacolo: il difficile percorso delle riforme*, cit.

ai beni culturali”³⁸, che si ha proprio nella fase creativa del processo di produzione del bene realizzato.

Secondo autorevole dottrina cioè il legislatore avrebbe dato “gambe e fiato alle energie intellettuali della generazione che ci è contemporanea” e non piuttosto alla memoria e alle testimonianze della cultura che sono ereditate dalle generazioni precedenti”³⁹.

Questo avrebbe dato vita alla netta distinzione delle funzioni di *tutela* dei beni culturali - che si concretizza in ogni attività volta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali per il quali la consistenza materiale non è necessaria - e di *promozione* delle attività culturali, cioè di sostegno dei processi di formazione delle attività, quindi della creatività⁴⁰

Il riferimento del legislatore alle attività culturali rappresenterebbe dunque il riconoscimento delle nuove espressioni della cultura e dell’arte, il sostegno di un *facere* e perciò di una attività culturale in gestazione.

In definitiva la prospettiva del legislatore del 1998 viene ritenuta originale anche perché costituisce *il primo fondamento normativo delle manifestazioni immateriali della vita culturale* per giustificare le quali si ritenevano necessarie quelle cd. “acrobazie verbali”⁴¹.

Si afferma inoltre che a differenza della tutela dei beni culturali, la promozione delle attività culturali consentirebbe di dare impulso a nuovi scenari e attori nel panorama culturale del paese, attraverso l’azione di sostegno dell’arte e della cultura contemporanea⁴².

La distinzione fra beni e attività culturali poi sarebbe stata ulteriormente rinvigorita dalla riforma del titolo V della Costituzione, poiché l’art. 117 cost distingue rispetto ai beni culturali e individua le attività culturali come oggetto di “promozione”.

Infine è la stessa giurisprudenza che ha messo in risalto la impossibilità di utilizzare per le attività gli istituti previsti per i beni dal Codice⁴³.

³⁸ Francesca Meschino, *Beni e attività culturali nel d.lgs. 112/1998: una proposta di lettura*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 1998, 1.

³⁹ Michele Ainis, *Il decentramento possibile*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 1998, 1.

⁴⁰ Michele Ainis, Mario Fiorillo, *L’ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, cit., 290.

⁴¹ Michele Ainis, *Il decentramento possibile* in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 1998, n. 1

⁴² Michele Ainis, *Il decentramento possibile*, cit, p. 2.

⁴³ Sulla questione di recente Cons Stato, Ad Plen. Sent 13/02/2023, n. 5.

In conclusione nonostante l'apertura tracciata dalla legge 112/1998 verso i beni culturali – attività e verso l'immaterialità dei beni culturali il Codice ha poi optato per una nozione di bene culturale ancorata al concetto “*res qui tangere potest*”⁴⁴.

Lo stesso ha cioè confermato le indicazioni della Commissione Franceschini e ha dato prevalenza ancora una volta alla materialità piuttosto che muoversi verso il riconoscimento del profilo ideale che è così rimasto prigioniero della stessa⁴⁵.

La disciplina del Codice perciò è basata in modo esclusivo sui beni culturali materiali.

5. Il Patrimonio Culturale Immateriale nelle Convenzioni Internazionali

Sul piano concettuale il quadro fin qui descritto si è notevolmente arricchito nella riflessione giuridica degli ultimi anni.

La dottrina sempre più spesso si è occupata dei beni culturali immateriali e ha innanzitutto messo in evidenza l'arretratezza della nozione descritta nel Codice rispetto alle evoluzioni del settore⁴⁶; ha esaltato il ruolo delle regioni nella individuazione dei beni culturali immateriali⁴⁷; infine ha detto della necessità di un *corpus normativo* a se stante che sia in grado di cogliere la specificità dei beni immateriali da un lato e le connesse funzioni di tutela in senso dinamico proprie del potere pubblico dall'altro⁴⁸.

Esiste una categoria di beni rispetto ai quali la corporeità è del tutto assente ed è invece essenziale il carattere della intangibilità.

Di questi beni si sono occupati gli studiosi di etnoantropologia nel periodo compreso fra la fine del secondo dopo guerra e gli anni Ottanta con uno spazio di ricerca dedicato al mondo contadino e pastorale e alla “cultura subalterna, alla fascia folklorica, al mondo popolare”. Studi che hanno dato luogo a un “sistema di relazioni interdisciplinari che si caratterizzano per innovatività” e che hanno “stimolato una volontà di contribuire a una restituzione in chiave pubblica del lavoro antropologico in forma politica, hanno

⁴⁴ Annalisa Gualdani, *I beni culturali immateriali: una categoria in cerca di autonomia*, in *Aedon Rivista di diritto e arti on line*, 2019, 1

⁴⁵ Tommaso Alibrandi, Pier Giorgio Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, pag. 47.

⁴⁶ Antonio Bartolini, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line, Diritto Amministrativo*, 4, 995

⁴⁷ Sabino Cassese, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 7, pag. 781.

⁴⁸ Annalisa Gualdani, *I beni culturali immateriali*, cit.

determinato una penetrazione e una presenza nella società civile a un livello alto del contesto intellettuale in Italia, forse mai raggiunto”⁴⁹.

Studi che di recente sono stati oggetto di riflessione con l’intento di “restituire alcune di quelle esperienze sotto forma di una riflessione sullo ieri e al tempo stesso proporre finestre da cui guardare la contemporaneità sulla base delle radici”⁵⁰.

Sul piano giuridico sono state le Convenzioni Internazionali a porre l’attenzione riguardo al patrimonio culturale immateriale.

In primo luogo la Convenzione Unesco del 1972 sulla protezione e la salvaguardia dei monumenti, delle opere monumentali e dei siti iscritti nella lista Unesco del Patrimonio Mondiale dell’Umanità⁵¹.

Poi la Raccomandazione Unesco sulla salvaguardia della cultura tradizionale e del folclore del 1989⁵², in cui è preso atto dell’importanza della cultura tradizionale e popolare e si evidenzia il rischio che ciò possa andare perduto; si affida quindi ai Governi un decisivo ruolo di intervento; si dà una definizione di cultura tradizionale e popolare da intendersi come “l’insieme delle creazioni di una comunità culturale, fondate sulla tradizione, espresse da un gruppo o da individui e riconosciute come rispondenti alle aspettative delle comunità in quanto espressione della sua identità culturale e sociale, delle norme e dei valori che si trasmettono oralmente, per imitazione o in altri modi” Si aggiunge che “le sue forme comprendono tra l’altro la lingua, la letteratura, la musica, la danza, i giochi, la mitologia, i riti, i costumi, l’artigianato, l’architettura ed altre arti”.

In relazione poi a questa nozione di cultura la Raccomandazione individua le priorità di intervento e cioè identificazione, conservazione, tutela, diffusione, protezione, cooperazione.

Quindi la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio immateriale del 2003⁵³ in cui si indica lo stesso come “fattore principale di diversità culturale e garanzia di uno sviluppo duraturo”, si riconosce “la profonda interdipendenza fra il patrimonio culturale

⁴⁹ Antonello Ricci (a cura di), Seminario “*Parole chiave su Folklore, Demologia, Cultura popolare, Tradizioni contadine...*”, Università di Roma Piazzale Aldo Moro 5 febbraio-maggio 2017 in <http://www.simbdea.it/index.php/archivio-news/1094-ricerca-e-catalogazione-della-cultura-popolare-2>

⁵⁰ Antonello Ricci (a cura di), Seminario “*Parole chiave su Folklore, Demologia, Cultura popolare, Tradizioni contadine...*”, cit.

⁵¹ Giuseppe Garzia, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2014, 2

⁵² <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/unesco2003.pdf>

⁵³ Antonietta Lupo, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla luce del diritto globale*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2019, 2.

immateriale e il patrimonio culturale materiale e i beni naturali”, si osserva che “non esiste alcuno strumento per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale”.

Si dà una definizione che è contenuta nell’art. 2 della Convenzione in cui per “*patrimonio immateriale* si intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how - come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, *trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente*, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un *senso di identità e di continuità*, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana”. Inoltre [...] il patrimonio culturale immateriale, come delineato nel paragrafo 1, manifesta tra l’altro nei seguenti settori: a) tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale; b) le arti dello spettacolo; c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all’universo; e) l’artigianato tradizionale”. Infine per “salvaguardia si intendono le misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa la identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un’educazione formale e informale, come pure il ravvivamento dei vari aspetti di tale patrimonio culturale”.

Nella Convenzione Unesco del 2005 per la protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali si definisce la “diversità culturale” come nozione che “rimanda alla moltitudine di forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono”. Inoltre si precisa che “il contenuto culturale rimanda al senso *simbolico*, alla dimensione artistica e ai *valori* culturali generati *dalle identità culturali* o che ne rappresentano le espressioni”. Infine si rappresenta che per “espressioni culturali si intendono le espressioni a contenuto culturale che derivano dalla creatività degli individui, dei gruppi e delle società”. Si fa riferimento poi ad *attività, beni e servizi* che dal punto di vista della loro qualità, del loro utilizzo e della loro finalità specifici, raffigurano o trasmettono espressioni culturali, indipendentemente dal valore commerciale loro attribuito. Le attività culturali possono essere fine a se stesse o *contribuire alla produzione di beni o servizi culturali*”.

Infine la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società siglata a Faro nel 2005 da cui emergono alcuni aspetti molto significativi in relazione al concetto di patrimonio culturale⁵⁴.

La dottrina infatti mette in evidenza:

- la “natura a *non domino* delle risorse identitarie”;
- “l’omnicomprensività della definizione di patrimonio culturale, riconducendo al suo interno elementi materiali, immateriali e paesaggio”;
- la “creazione di una nuova concezione di tutela e di gestione del patrimonio culturale non meramente finalizzata a preservare il valore scientifico di quest’ultimo, ma volta ad enfatizzare il ruolo di strumento indispensabile per lo sviluppo e la crescita dell’uomo, nonché per il miglioramento della qualità della vita”⁵⁵.

6. Il Patrimonio culturale e la Costituzione italiana

Nel panorama normativo italiano le sollecitazioni provenienti dalle Convenzioni Internazionali hanno generato un primo intervento normativo nel 2008 con cui è stato inserito nel Codice dei beni culturali il nuovo art. 7 *bis*.

Nel 2013 poi il legislatore italiano ha finalmente ratificato la Convenzione di Faro.

Sugli effetti dell’uno e dell’altro intervento normativo la dottrina ha posto la sua attenzione e sarà interessante la lettura che ne è derivata anche tenendo in considerazione le fondamenta del sistema che sono contenute nel nuovo art. 9 della Costituzione.

Con l’art. 7 *bis* il legislatore ha inserito nel Codice dei beni culturali e del Paesaggio la nozione di “espressioni di identità collettiva contemplate nella Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale e per la protezione e la promozione delle diversità” e sottoposto alla conseguente disciplina purché “esse siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l’applicabilità dell’art. 10”.

⁵⁴ Cinzia Carmosino, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società* in Aedon Rivista di arti e diritto on line, 2013, 1

⁵⁵ Annalisa Gualdani, *I beni culturali immateriali. Una categoria in cerca di autonomia*, in *Rivista di Arti e diritto online* 2019, 1

In questo caso allora l'assetto è rimasto pressoché immutato e in questo senso la dottrina ha parlato di una disciplina limitata⁵⁶, avendo il legislatore rimarcato l'aspetto materiale anche della nuova nozione introdotta.

Vi è di più, perché agli occhi di autorevole studioso il quadro complessivamente generato addirittura indurrebbe a credere che tra beni e patrimonio culturale immateriale vi sia una sorta di "estraneità di fondo". Essa deriverebbe dalla "distinzione sul piano nozionistico" dei concetti e quindi dalla sottoposizione di ciascuno degli stessi "ad una disciplina differenziata"⁵⁷.

Il monito, però, qualche anno prima era stato nel senso di ridurre ad unità il sistema, poiché si era alla ricerca di caratteri comuni tra materialità e immaterialità⁵⁸.

Diversamente dal primo dei due interventi legislativi la ratifica della Convenzione di Faro, avvenuta in Italia nel 2013, avrebbe effetti di non poco rilievo sull'assetto già costituito.

Pur non sottovalutando le forti critiche sulle modalità con cui la ratifica è avvenuta, anche e soprattutto sul piano dell'interpretazione della nozione⁵⁹, tuttavia qui sembra interessante ai fini di questo contributo la lettura che autorevole studioso fa della stessa ratifica in relazione a ciò che dovrebbe essere fatto per opera degli attori del cambiamento. Cioè secondo lo studioso, ratificata la Convenzione di Faro, sarebbe necessaria "da parte di tutti gli attori in gioco una attenta riflessione su impostazioni, concetti e modalità di azione tanto complessa e approfondita quanto lo è nel nostro Paese la tradizione e l'esperienza in questo ambito, che ai principi della Convenzione dovrà imparare a rapportarsi".

Lo studioso segnala che con la ratifica della Convenzione di Faro da parte dell'Italia si sarebbe aperto "un orizzonte ben più ampio e assai impegnativo, che proprio perché tale va affrontato evitando chiusure e resistenze (ormai) fuori tempo, anche dal punto di vista giuridico, e semplificazioni o fughe in avanti sorrette in pari modo dall'entusiasmo per la stagione che si apre e dall'impazienza per la lunga attesa"⁶⁰.

⁵⁶ Annalisi Gualdani, *I beni immateriali*, cit.

⁵⁷ Giurolamo Scullo, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 2017, 3, par. 3

⁵⁸ Antonio Bartolini, *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Diritto Amministrativo*, 2019, 2, 223

⁵⁹ Giuseppe Severini, Paolo Carpentieri, *La ratifica della Convenzione di Faro sul "valore del patrimonio culturale per la società": politically correct vs. tutela dei beni culturali* in *Federalismi.it* 24 marzo 2021

⁶⁰ Marco Cammelli, *La ratifica della Convenzione di Faro. Un cammino da avviare*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2020, 3

Sulla scorta di queste riflessioni appare interessante la ulteriore considerazione secondo cui la Convenzione andrebbe ad incidere in modo innovativo sugli aspetti cruciali della stessa materia dei beni culturali e aprirebbe “raffronti impegnativi con il sistema prevalente nel nostro Paese”. Essa va ad incidere sulla relazione fra la tutela dei beni e apertura verso i singoli e le comunità, sul rapporto tra potere pubblico e ruolo dei privati, sulla “concezione positiva di patrimonio culturale vs. approccio impeditivo”⁶¹.

E allora qualche anno più tardi lo stesso studioso ha ritenuto doveroso distinguere la nozione di Patrimonio Culturale in tre precisi ambiti: il Patrimonio Culturale “materiale e tangibile”, che corrisponde alla tradizionale definizione di bene culturale operata dal Codice, il Patrimonio Culturale “Paesaggio e Piano Paesaggistico”; il Patrimonio Culturale “Immateriale e Intangibile”.

Questi afferma che le distinzioni sono “divenute ormai necessarie, e certo non solo per i giuristi, perché si tratta di gruppi distinti per istituti diversi e regole differenziate.

Il che tra l’altro pone il tema della più precisa delimitazione di ognuno di questi ambiti, resa più urgente dalla recente approvazione di una specifica disciplina penale a protezione del patrimonio culturale”⁶².

Diversamente da questa, altra parte della dottrina distingue tra un senso ampio e un senso stretto della nozione di Patrimonio Culturale⁶³.

Quest’ultima è quella contenuta all’art. 2 del Codice secondo cui “il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e paesaggistici”. Dove i beni culturali sono “le testimonianze materiali di civiltà” aventi un notevole interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico (art. 2, comma 2), mentre i “beni paesaggistici” gli immobili e le aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio (art. 2, comma 3).

Nella prima accezione vi rientra anche la nozione di paesaggio, che va inteso come “territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni” (art. 131, comma 1, codice beni culturali) e quella di “bene culturale urbanistico” così come elaborato da giurisprudenza e dottrina.

In questo contesto ancora altra dottrina ritiene di poter affermare che “si approssima la fine del 2022 e per il governo della cultura alcuni scenari appaiono significativamente

⁶¹ Marco Cammelli, *La ratifica della Convenzione di Faro*, cit

⁶² Marco Cammelli, *La ratifica della Convenzione di Faro*, cit.

⁶³ Antonio Bartolini, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Diritto Amministrativo*, 2022, 4, 995

cambiati rispetto al passato, mentre nuove sfide sembrano delinearci all'orizzonte. È questa una costante dei processi istituzionali che interessano il patrimonio culturale. Tuttavia, in questa particolare fase storica non v'è dubbio che le dinamiche di cambiamento mostrano una certa intensità, soprattutto se rapportate all'incertezza che ne caratterizza lo sviluppo futuro"⁶⁴.

E' evidente a questo punto il ruolo assunto dalla dottrina degli ultimi anni che ha contribuito a rendere abbastanza vivace il dibattito intorno alle prospettive di ampliamento della nozione giuridica di bene culturale.

Tuttavia il legislatore, quello ordinario, se finora ha mostrato limiti e lacune, però, non è rimasto totalmente indifferente alla questione: vi sono stati in passato due progetti di legge che hanno fatto ben sperare. Si tratta di quello relativo alle *"Disposizioni concernenti la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale"*, infine il ddl sulle *"Disposizioni per la promozione e la valorizzazione delle manifestazioni, delle rievocazioni e dei giochi storici"*, presentati rispettivamente alla Camera dei Deputati il 12 maggio 2017 e il 26 luglio 2017.

Più virtuose invece sono state alcune Regioni: per esempio la legge della Regione Piemonte del 7 aprile 2009 n. 12 sulle "tradizioni culturali delle minoranze linguistiche storiche non autoctone presenti sul territorio regionale; La legge della regione Lombardia 23 ottobre 2008, n. 27 per la "valorizzazione del patrimonio culturale immateriale".

Infine un contributo decisivo alla definizione della nozione di bene culturale è derivato dall'interpretazione fornita dalle scienze sociologiche e antropologiche al termine "cultura" che è presente nell'art. 9 della Costituzione "quale espressione dei modi di vita creati e trasmessi da una generazione all'altra tra i membri di una società"⁶⁵.

Non è difficile ritenere secondo questa dottrina che il lemma "cultura" contenuto nella nostra Costituzione "va inteso in una accezione ampia, riferita non solo alle qualità mentali, ma estesa all'insieme dei comportamenti e delle credenze umane"⁶⁶.

Questo tra l'altro era già l'orientamento a cui la dottrina amministrativistica era giunta in passato⁶⁷.

⁶⁴ Giuseppe Piperata, *Nuovi scenari e nuove sfide per il governo della cultura*, 2022, 2.

⁶⁵ Annalisa Gualdani, *I beni culturali immateriali*, cit.

⁶⁶ Annalisa Gualdani, *I beni culturali immateriali*, cit.

⁶⁷ Sabino Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*,

Occorre infine tener conto della recente modifica dell'art. 9 della Costituzione che nell'ultimo periodo prevede la "tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni".

Le prime riflessioni dottrinali e anche giurisprudenziali concludono nel senso che il nuovo art. 9 della Costituzione dimostrerebbe l'apertura del nostro ordinamento verso un bilanciamento della pluralità degli interessi coinvolti, e non più quindi solo una prevalenza sempre e comunque dell'interesse culturale⁶⁸.

Vi è infine chi piuttosto che esprimersi in termini di bilanciamento tra gli interessi auspica che il tema del conflitto degli stessi possa essere messo sul piano invece della gestione integrata⁶⁹.

7. Conclusioni preliminari

In questo primo Capitolo del lavoro ci si è posti un obiettivo: quello di comprendere cosa intendiamo per Cultura e Patrimonio Culturale; quale sia la sua definizione normativa attuale; cosa essa comprende; se vi è necessità di superare il Codice dei Beni Culturali; quale è stato il contributo del diritto sovranazionale circa il Patrimonio Culturale Immateriale; quali siano stati i cambiamenti dettati dal nuovo art. 9 della Costituzione.

Il percorso ha avuto inizio allargando gli orizzonti verso il dibattito interno che si sta concentrando sul ruolo dello Stato e le sue declinazioni.

Autorevole studioso ha rimarcato che spesso molti aggettivi sono stati affiancati alla parola Stato che oggi è messo in discussione e forse in crisi⁷⁰.

Tra quelli più recenti vi è lo Stato digitale su cui una autorevole studiosa ha recentemente scritto che la "formula non indica, [...] ma segnala invece o l'introduzione di nuove modalità e caratteristiche in cui si articola lo Stato o la prevalenza di altre modalità e caratteristiche in cui si articolano l'attività dello Stato o la prevalenza di alcune modalità e caratteristiche rispetto alle altre, senza che vi sia un fenomeno di completa sostituzione di una funzione rispetto a quella prevalente nella fase precedente"⁷¹.

⁶⁸ Consiglio di Stato, Ad Plen 2 febbraio 2023, n. 5 (punto 6.8)

⁶⁹ Giuseppe Piperata, Nuove sfide per il governo della cultura, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2022, 2

⁷⁰ Sabino Cassese, *Lo stato in discussione*, cit.

⁷¹ Questo con le parole di Luisa Torchia, *Lo stato digitale*, cit.

Nel contesto descritto il punto di partenza della riflessione è rappresentato dalla vivace contestazione dello *Stato culturale francese* in un certo periodo storico da parte dell'autore francese, Marc Fumaroli.

Il riferimento allo Stato Culturale è certamente alla modalità con cui il Governo e l'Amministrazione francese aveva fatto alcune scelte per la "Cultura".

Il termine è compreso tra le virgolette e assume nel testo di Fumaroli una accezione negativa perché descrive la contaminazione del tempo (Crono) e la perdita della Memoria, che aveva caratterizzato la Francia nel periodo più antico.

Nella acuta e anche forte descrizione che Fumaroli fa della politica culturale francese emergono la preminenza dell'immagine e della impressione immediata, quindi gli aspetti del consumismo. Dove "concerti, teatro, mostre, spettacoli, feste, visite guidate, sono in sé lodevoli. Ma presentati come la quintessenza della "Cultura", sponsorizzati da un marchio ufficiale che ne fa altrettanti atti di civismo, diventano come la messa domenicale, delle distrazioni tanto ammodo che non rispondono a nessuna necessità interiore e che non fanno altro che scoraggiare dall'essere se stessi". In sostanza un luogo in cui la politica culturale diventa una religione moderna.

E' questo il prisma attraverso cui questa volta si è scelto di osservare alcuni nodi cruciali della cultura: cioè la nozione, la regolazione, il contemperamento degli interessi.

In questo senso si è dato atto dei limiti della nozione di bene culturale come oggi descritto all'interno del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Si è detto dell'apertura verso le attività culturali con il solo d.lgs. 112/1998 e anche del suo mancato recepimento all'interno del Codice.

Quindi ci si è soffermati sulla limitata portata dell'attuale nozione di bene culturale tutta concentrata sulla materialità del bene e che addirittura l'inserimento nell'art. 7 bis del Codice dei Beni culturali della definizione di "espressioni dell'eredità culturale" finisce per rimarcare "l'estraneità di fondo tra materialità e immaterialità dei beni culturali" e conseguentemente differenziare la disciplina⁷².

Ciò a fronte della avvertita esigenza da parte di autorevole dottrina di trovare un minimo comune denominatore, cioè una serie di invarianti⁷³, in un contesto in cui il bene culturale ha assunto plurime accezioni.

⁷² Girolamo Sciullo, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare*, cit.

⁷³ Antonio Bartolini, *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, cit.

E' la stessa cultura cioè che deve essere considerata come un bene o meglio la risultante di beni, materiali e immateriali, quindi a dover essere considerata come una risorsa, un patrimonio. Superando la concezione statica e approdando a una dinamica⁷⁴.

Pertanto alla ricerca di una definizione giuridica diversa l'orizzonte è stato ampliato per poter andare oltre i confini del territorio italiano e approdare nel contesto giuridico internazionale.

Questo non senza aver preso atto di importanti studi che hanno interessato le scienze antropologiche intorno al tema della cultura popolare e del folklore.

Studi che di recente sono stati recuperati e su cui si sono svolte alcune riflessioni per il carattere innovativo che gli stessi ebbero anche nel contesto politico del tempo.

Per tornare al panorama internazionale è stato possibile delineare un breve percorso nel quale è stata messa in luce la distanza rispetto alla materialità del bene culturale, nonché la forte esigenza di impegno da parte degli Stati Membri nel senso della tutela e valorizzazione del patrimonio immateriale.

Si è detto della Convenzione di Faro sulla eredità culturale per la società che attenta dottrina ha positivamente commentato e in relazione a essa ha messo in evidenza la "natura *a non domino* delle risorse identitarie"; l'omnicomprensività della definizione di patrimonio culturale, riconducendo al suo interno elementi materiali, immateriali e paesaggio; la creazione di una nuova concezione di tutela e di gestione del patrimonio culturale non meramente finalizzata a preservare il valore scientifico di quest'ultimo, ma volta ad enfatizzare il ruolo di strumento indispensabile per lo sviluppo e la crescita dell'uomo, nonché per il miglioramento della qualità della vita⁷⁵.

Da ultimo si è messo in evidenza la distinzione all'interno della nozione di patrimonio culturale fra il senso ampio e il senso stretto della stessa. Dove in quello ampio vi rientra il Paesaggio.

Inoltre si è parlato dell'ulteriore distinzione in tre ambiti della nozione di Patrimonio Culturale: cioè il PC materiale, il PC del paesaggio, il PC immateriale e intangibile.

Per chiudere e per dare risposta all'ultima delle domande poste, l'osservazione è stata rivolta nei confronti dell'art. 9 della Costituzione Italiana in particolare al contenuto del lemma "cultura", che per le scienze sociali e antropologiche "va inteso in una accezione

⁷⁵ Annalisa Gualdani, *I beni culturali immateriali. Una categoria in cerca di autonomia*, in *Rivista di Arti e diritto online* 2019, 1

ampia, riferita non solo alle qualità mentali, ma estesa all'insieme dei comportamenti e delle credenze umane"⁷⁶.

Infine si è rivolto lo sguardo alla parte nuova introdotta nell'art. 9 della Costituzione, che aggiunge "la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni".

In relazione all'inserimento di questo ultimo periodo dell'art. 9 della Costituzione è stata vista l'apertura verso il contemperamento della molteplicità di interessi⁷⁷, piuttosto che la tradizionale prevalenza di quelli culturali materiali⁷⁸.

Altra dottrina già aveva promosso una apertura verso un approccio per l'integrazione tra patrimonio culturale e ambiente, in un'ottica di superamento della "cosa" per approdare alla valorizzazione del contesto in cui la cosa è inserita⁷⁹.

⁷⁶ Annalisa Gualdani, *I beni culturali immateriali*, cit.

⁷⁷ Marco Gaetano Pulvirenti, *Prime riflessioni sulla tutela del patrimonio culturale e dell'ambiente nel nuovo testo dell'art. 9 Cost.*, in *Il Diritto Amministrativo Rivista giuridica*, 2023, 4.

⁷⁸ Di recente il Consiglio di Stato, Ad. Plen. 23/02/2023, n.5 secondo cui "ai sensi degli articoli 7 bis, 10, comma 3, lettera d), 18, comma 1, 20, comma 1, 21, comma 4, e 29, comma 2, del codice n. 42 del 2004, il vincolo di destinazione d'uso del bene culturale può essere imposto a tutela di beni che sono espressione di identità culturale collettiva, non solo per disporre la conservazione sotto il profilo materiale, ma anche per consentire che perduri nel tempo la condivisione e la trasmissione della manifestazione culturale immateriale, di cui la cosa contribuisce a costituirne la testimonianza".

⁷⁹ Paola Capriotti, *Per un approccio integrato al patrimonio culturale*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2017, 1

III. MODELLI DI REGOLAZIONE STATALE

*La crescente rilevanza
dell'immateriale economico*

1. Economia e cultura

Nell'accostare economia e cultura si affermava che il bene culturale fosse oggetto "da tenere al riparo dal contatto con la vita e in particolare con il mercato"⁸⁰. Questo per indicare la distanza tra economia e cultura che da autorevole studioso qualche anno fa vennero indicati come "due improbabili compagni di letto"⁸¹.

Infatti solo negli ultimi venti anni il dibattito italiano sulla definizione di patrimonio culturale e individuazione dei beni culturali immateriali ha richiamato l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza sulla valenza economica del patrimonio culturale⁸².

Le interazioni, cioè, tra questioni giuridiche e valore economico e sociale della cultura sono diventate sempre più numerose nella disciplina interna e anche nei documenti ufficiali dell'Unione Europea.

Per il caso dei beni culturali immateriali questo costituisce un terreno ancora poco esplorato da parte del diritto amministrativo, ma che ha sicuramente una forte capacità attrattiva anche e soprattutto in considerazione della scarsità delle risorse, questa volta non solo del pubblico potere ma anche dei privati per le ragioni che sono note.

Il primo tra i documenti ufficiali dell'Unione Europea in cui emerge la dimensione economica della cultura è uno studio della *Kea European Affairs* per conto della Direzione Generale per l'educazione e la cultura della Commissione Europea.

Evocativo è il titolo dello studio dedicato all'*economia della cultura in Europa*.

In esso è contenuta la prima stima del valore economico e sociale dei settori della cultura e delle attività creative promosse in Europa.

Nel documento della *Kea European Affairs* del 2006 si dimostra che la cultura e la creatività rappresentano il vantaggio competitivo dell'Europa rispetto alle economie di altre grandi aree⁸³. Le interazioni tra economia e cultura sono dimostrate con una pluralità di argomentazioni: si pensi al marketing culturale che è una disciplina in continua

⁸⁰ Francesco Santoro Passarelli, *I beni della cultura secondo la costituzione*, in *Studi per il XX anniversario della Assemblea Costituente*, Roma, 1969, p. 429 ss.

⁸¹ Per una visione generale della politica culturale, v. F. Benhamou, *L'economia della cultura*, Terza ediz., 2012, 144 ss.

⁸² Storicamente la netta separazione tra cultura ed economia era tipica del sistema italiano tanto che qualche autore invocava il ritorno alla "teoria economica del valore", che "rappresenta l'utilità della cosa" così Giuseppe Severini, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon, Rivista di diritto e arti on line*, 2015, 3 par. 2-3.

⁸³ Alessia Ottavia Cozzi, *La dimensione economica del patrimonio culturale. Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2018, 2

evoluzione, numerose imprese fanno riferimento al marketing culturale perché intendono connotare e valorizzare il loro brand, nella consapevolezza che l'investimento in cultura fa crescere la competitività; si afferma poi che in un'epoca in cui le reti informatiche sono in grado di selezionare e indicizzare grandi quantità di dati da comunicare occorre sviluppare un approccio maturo ed efficace; si registra il dato secondo cui gli operatori culturali tendono a fare sistema e a mettersi in rete tra di loro; si sottolinea l'importanza degli asset intangibili, in cui gioca un ruolo di rilievo la proprietà intellettuale; emerge sempre più spesso il collegamento tra arte e innovazione sia nella formazione sia nelle strategie manageriali; la relazione poi tra beni culturali e tecnologie dell'informazione e della comunicazione è molto positiva; il turismo culturale è in forte crescita e occupa un posto di rilievo; infine si asserisce che è cresciuto il valore degli immobili nei luoghi museali⁸⁴.

Si afferma infine che "la cultura è stata, e sarà in futuro, uno dei settori di maggior crescita reddituale e occupazione". Essa è la fonte primaria della creatività perché porta innovazione.

E sulla creatività rilievo centrale in Italia ha assunto il Libro bianco sulla creatività, frutto del lavoro di una Commissione di studio ministeriale coordinata dal prof. Walter Santagata, in cui ci si è proposti un duplice obiettivo⁸⁵.

Il primo è quello orientato al disegno del modello italiano di creatività e produzione culturale, questo perché si è convinti che la creatività sia in grado di aiutare lo sviluppo del paese non solo all'interno dei confini italiani ma anche nel contesto internazionale.

Il secondo con cui si definisce il settore delle industrie culturali che è privo di una identità statistica chiara e ben percepita.

In questo senso sono indicate strategie di azione coordinate per "superare sfide e vincoli che ne rafforzano o indeboliscono i settori e i contesti: le città creative, il design e la cultura materiale, la moda, l'architettura, l'economia della conoscenza, la pubblicità, il cinema, la tv, la radio, l'editoria, l'industria del gusto, l'arte contemporanea, la musica, il patrimonio culturale". Il documento mette in risalto l'"urgenza dell'azione" che "è quasi un monito".

⁸⁴ <https://keanet.eu/publications/the-economy-of-culture-in-europe/>

⁸⁵ Walter Santagata, *Libro bianco sulla creatività. Per un modello italiano di sviluppo*. Milano, 2009.

Vi è un altro aspetto che deve essere messo in risalto nelle politiche culturali dell'Unione Europea ma anche in quelle del nostro Paese.

Non va trascurata la considerazione secondo cui l'intervento dell'Europa, che si caratterizza per la molteplicità di azioni e atti, è anche proiettato verso gli "elementi identitari volti alla tutela della memoria, del pluralismo, del dialogo e della protezione della diversità"⁸⁶.

Lo sviluppo dei territori, in particolar modo nel nostro Paese delle aree interne diventa in molti casi un progetto locale di valorizzazione anche economica del patrimonio culturale⁸⁷, che mette insieme identità, memoria storica, tradizioni, folklore, gusto, agricoltura.

Con le parole scritte recentemente "il patrimonio culturale può svolgere una funzione di riattivazione della profondità della storia e rappresentare una risorsa preziosa per una visione culturalmente attrezzata delle traiettorie a venire"⁸⁸.

Autorevole studioso sostiene che "i piccoli comuni dei quali l'Italia è costellata possono diventare un'opportunità, uno degli snodi attraverso cui far ripartire l'economia, finalmente con un'adeguata considerazione delle potenzialità del turismo e della valorizzazione del patrimonio culturale"⁸⁹.

Si vedrà allora nel prosieguo di questo secondo capitolo come la complessità dei alcuni dei modelli di regolazione presenti nelle leggi dello Stato e di cui ci si occuperà metteranno in risalto la varietà degli aspetti caratterizzanti la valorizzazione del patrimonio culturale, tra materialità e immaterialità, tra dimensione identitaria ed economica⁹⁰.

2. Dal Fus al Mecenatismo culturale

⁸⁶ Alessia Ottavia Cozzi, *La dimensione economica del patrimonio culturale*, cit.

⁸⁷ Ginevra Domenichini, *Il difficile rapporto tra cultura e mercato in Italia*.

Note a margine della ricerca "Le attività culturali e lo sviluppo economico: un esame a livello territoriale", in *Il Capitale Culturale*, 2016, 3, in <https://riviste.unimc.it/index.php/cap-cult/article/view/557>

⁸⁸ Luca Dal Pozzolo, *Il patrimonio culturale tra memoria, lockdown e futuro*, Milano, 2021.

⁸⁹ Carmen Vitale, *La valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne. Considerazioni preliminari* in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2018, 3

⁹⁰ Affermava David Throsby, *Economia e cultura*, Bologna, 2001, che "è necessario considerare il valore economico e quello culturale come entità distinte quando si riferiscono ad un prodotto culturale, in quanto ognuna di esse ci rivela qualcosa di diverso, utile a capire il valore del prodotto".

Per molto tempo il finanziamento diretto è stato il modello prevalente per il sostegno dei beni culturali-attività.

Il riferimento è al Fondo Unico per lo Spettacolo⁹¹ - previsto con legge 163 del 30 aprile 1935, che annualmente è alimentato dalla legge di bilancio e attualmente ripartito in quote tra i diversi settori dello spettacolo con decreto del Ministro della Cultura, sentito il Consiglio superiore dello Spettacolo⁹².

In ordine ai meccanismi di ripartizione è utile guardare alla relazione annuale FUS che contiene numerosi elementi di dettaglio e anche di novità rispetto al passato.

Infatti come precisa la relazione Fus relativa all'anno 2021 nel 2018 – 2020 le proposte ammesse a finanziamento sono state oggetto di valutazione in ordine alla loro “qualità progettuale”.

Tra l'altro l'entità del contributo trova fondamento negli “indicatori di qualità, di qualità indicizzata e di quantità, attraverso l'attribuzione di punteggi espressi mediante una griglia di fenomeni, espressione analitica di obiettivi operativi a loro volta derivati dagli obiettivi strategici individuati dalla norma”.

Si sottolinea perciò il passaggio da un investimento “a sostegno” a un intervento di “investimento”, che va a “premiare la qualità dei progetti e la professionalità dei soggetti, capace di valorizzare la produzione e le competenze e di promuovere un incremento dell'accesso e della fruizione qualificata”.

Inoltre si evidenzia che “snodo centrale del nuovo sistema di finanziamento pubblico nel settore dello spettacolo dal vivo è quello della triennalità nell'individuazione della platea dei beneficiari dei contributi pubblici, che assume anche valore di strumento di verifica e di controllo che l'Amministrazione esercita e che la precedente normativa non permetteva in modo cogente, a causa di tempi più lunghi di rendicontazione e per la mancanza di un collegamento diretto e conseguente tra ciò che veniva consuntivato per l'anno precedente e ciò che veniva programmato per l'anno successivo”⁹³.

⁹¹ Claudia Tubertini, *La disciplina dello spettacolo dal vivo tra continuità e nuovo statuto delle autonomie*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2004, 3

⁹²

⁹³ Osservatorio dello Spettacolo, Ministero della Cultura, *Relazione sull'utilizzazione del fondo unico per lo spettacolo e sull'andamento complessivo dello spettacolo* (Anno 2021) (art. 6 della legge 30 aprile 1985, n. 163).

Rispetto al modello del finanziamento diretto dello spettacolo dal vivo con il Fondo Unico per lo Spettacolo, la legge 2 agosto 1982, n. 512 più in generale segna un mutamento di paradigma nel sostegno della cultura.

Infatti, attraverso la previsione di un regime fiscale agevolato che riguarda in questo caso gli immobili, il legislatore accede per la prima volta al modello del finanziamento indiretto della cultura⁹⁴.

Il meccanismo procedurale è quello della esenzione da imposte dirette per gli immobili con destinazione a uso culturale.

Lo Stato decide cioè di rinunciare alle risorse che sarebbero derivate dal Fisco, con l'obiettivo di ampliare l'offerta di denaro in favore della cultura e consentire l'accesso ai privati.

È interessante sottolineare che rispetto al regime fiscale agevolato e al contributo dei privati alla cultura autorevole studioso riconosceva il superamento del "radicale divorzio, distacco o comunque netta separazione fra cultura ed economia"⁹⁵ che era propria del sistema italiano e che non era presente in altri ordinamenti⁹⁶.

Inoltre la dottrina ha affermato che per "uscire dalle secche di un sistema ormai mummificato" occorre fare un primo passo rispetto alla rigidità stessa della ripartizione per quote del FUS per rileggere "i rapporti tra Stato e mercato in termini di interazione e complementarietà. Un mercato luogo delle libertà negoziali e uno Stato protettore e regolatore rispondono a un modello obsoleto della produzione e degli scambi"⁹⁷.

Il modello del finanziamento indiretto ha trovato un grande sviluppo nei paesi di tradizione anglosassone – negli Stati Uniti⁹⁸ e in Inghilterra⁹⁹ in particolare. Esso si è notevolmente evoluto anche in Francia¹⁰⁰. Infine è stato adottato dal legislatore italiano anche con riguardo alle attività culturali.

⁹⁴ Raffaele Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Milano, 2014, pagg. 359-360

⁹⁵ Raffaele Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, cit.

⁹⁶ Alessia Ottavia Cozzi, *Dimensione economica e dimensione culturale europea*, cit.

⁹⁷ Michele Trimarchi, *Vengan denari. Risorse, criteri e meccanismi per il finanziamento dello spettacolo dal vivo*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2000, 3.

⁹⁸ Tylor Cowen, *Good and Plenty - The Creative Successes of American Arts Funding The Creative Successes Of American Arts Funding*, Princeton University Press, 2010.

⁹⁹ Lucia Marchegiani, *From Mecenatism to crowdfunding: engagement and identification in cultural-creative projects*, in *Journal of Heritage Tourism*, 2018, 13.

¹⁰⁰ Messaoud Saoudi, *Le Mécénat culturel, vers la fin de l'« exception culturelle française » ?* in *Gestion & Finances Publiques* 2018/2 (N° 2), p. 87 -91.

3. Le prime leggi sul mecenatismo dei beni culturali

Il mecenatismo culturale ha assunto in Italia un ruolo sempre più significativo e diffuso. La disciplina normativa di riferimento è stata il dpr 917/1986, cioè il Testo Unico delle Imposte sui Redditi.

Si distingueva a seconda che soggetto donante fosse il privato oppure titolare di reddito di impresa.

Inoltre il regime era contenuto in norme diverse a seconda del beneficiario della erogazione. Va innanzitutto detto che le agevolazioni per lo spettacolo erano limitate alle strutture, al restauro delle stesse, non anche alle attività in quanto tali.

In particolare si ammetteva la deducibilità delle erogazioni liberali destinate da titolari di reddito di impresa in favore dello Stato, enti locali, enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute, che tra i propri compiti istituzionali vedono la realizzazione di programmi nei settori dei beni culturali e dello spettacolo.

Era poi accolto il regime della defiscalizzazione a beneficio delle persone fisiche e degli enti non commerciali per quelle liberalità finalizzate al sostegno delle attività intese a promuovere iniziative in campo artistico e culturale.

Così recitavano gli art. 100 lett m del dpr n. 917/1986 e l'art. 15 lettera h) del dpr n. 917/1986.

Prima del Testo Unico delle Imposte sui Redditi le norme di riferimento erano l'art. 3 della legge 2 agosto 1982, n. 512 che recava il titolo "regime fiscale dei beni di rilevante interesse culturale" e l'art 12 della legge 30 aprile 1985, n. 163 con cui era stata introdotta la "nuova disciplina degli interventi dello Stato in favore dello spettacolo".

Nel primo caso si parlava di benefici da riconoscere per gli immobili destinati alla cultura.

Nel secondo caso ci si riferiva allo spettacolo, sia pur con numerosi limiti.

Gli articoli citati sono stati poi oggetto di revisione fino a essere contenuti nell'art. 13 bis lett h) h bis) e i), nell'art. 65, comma 2, lett. c quater, infine nell'art. 110 bis che fanno riferimento rispettivamente all'imposta sul reddito delle persone fisiche, ai redditi di impresa, agli enti non commerciali.

La disciplina di cui si è detto trovava applicazione in relazione agli ambiti non sottoposti alla legge 11 novembre 2000, n. 341, che era intervenuta sulle "erogazioni liberali per i progetti culturali".

In sostanza l'agevolazione fiscale riguardava quelle erogazioni di denaro in favore di beni culturali e spettacolo che sarebbero potute provenire da un privato cittadino, da un ente commerciali, da un'impresa.

Le erogazioni liberali avrebbero dovuto avere come destinatari le pubbliche amministrazioni, le fondazioni o associazioni legalmente riconosciute, con attività non lucrativa avente ad oggetto lo studio, la ricerca, la documentazione di rilevante valore culturale e artistico.

Invece, non trovava agevolazione alcuna la donazione di beni o la prestazione di servizi in favore di enti la cui attività era rappresentata dallo spettacolo.

In questo ambito infatti le donazioni oggetto di agevolazione erano solo quelle destinate alla "realizzazione di nuove strutture, per il restauro e il potenziamento delle strutture esistenti, nonché per la produzione nei vari settori dello spettacolo".

A seconda del soggetto donante era fissata la agevolazione fiscale: cioè la persona fisica, il socio di società semplice o di un ente non commerciale avrebbe potuto operare la detrazione sull'imposta lorda, senza la soglia del 19 % dell'importo della donazione o del costo specifico o del valore normale dei beni donati.

Qualora il donante fosse stato un imprenditore questi avrebbe potuto dedurre dal reddito imponibile l'intero ammontare della donazione.

Per completezza con riguardo allo spettacolo era prevista una detrazione del 19% della erogazione corrisposta dalla persona fisica non imprenditore, dal socio di società semplice o di un ente commerciale e tale detrazione non avrebbe potuto superare il 2% del reddito complessivo dichiarato.

Inoltre per le somme erogate a titolo di liberalità che non venivano utilizzate nei limiti fissati dal Ministero sarebbero ritornate nelle casse dello Stato.

Il regime fiscale di cui si è detto ha finito per essere scarsamente utilizzato.

Questo intanto per i limiti contenuti nella legislazione, compresa la soglia del 19% e quella ulteriore del 2% ma anche perché poco conosciute dagli operatori.

Inoltre per alcune di esse non è mai stato adottato il regolamento attuativo.

Ciò ha fatto sì che le imprese per esempio prediligessero le sponsorizzazioni, il cui costo sarebbe rientrato nella comunicazione pubblicitaria.

Inoltre anche le norme che fissavano le agevolazioni fiscali per le Onlus sono state scarsamente utilizzate. L'art. 13 del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 420 prevedeva una serie di

incentivi fiscali in favore delle persone fisiche e gli enti non commerciali che avrebbe fatto erogazioni liberali, con una soglia del 19% in favore delle Onlus.

Alle imprese invece sarebbe stata accordata la deduzione per l'erogazione in denaro verso Onlus per un importo non superiore a euro 2065,83 oppure pari al 2% del reddito di imprese.

4. Le modifiche alla disciplina sul mecenatismo culturale

Il successivo intervento normativo sul mecenatismo culturale è avvenuto con la legge 11 novembre 2000, n.342. E' in essa stabilito con un intervento riformatore delle norme esistenti che a partire dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre del 2001 è consentito alle imprese e senza alcun tetto massimo la deducibilità dal reddito di impresa di tutte le erogazioni liberali in denaro che siano fatte in favore dello Stato, degli enti locali, di enti e istituzioni pubbliche, di fondazioni, associazioni che realizzano, oltre ad avere in oggetto sociale, programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo.

Ulteriore novità riguarda i compiti affidati al Ministero per i beni e le attività culturali (oggi Ministero per la cultura) che può:

- individuare periodicamente “con proprio decreto, sulla base di criteri che saranno definiti sentita la Conferenza unificata di cui all’art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, *i soggetti, le categorie di soggetti che possono beneficiare delle predette erogazioni liberali*”;
- determinare le quote assegnate a ciascun ente o soggetto beneficiario;
- definire i previsti obblighi di informazione in capo ai soggetti erogatori e ai beneficiari;
- vigilare sull’impiego delle erogazioni;
- comunicare l’elenco dei soggetti erogatori e l’ammontare delle erogazioni entro il 31 marzo dell’anno successivo a quello di riferimento;

Nota negativa della previsione legislativa è quella secondo cui quando le somme erogate abbiano superato la somma allo scopo indicata o determinata i beneficiari dovranno versare un imposto pari al 37% della differenza.

Ulteriore aspetto che va messo in rilievo è il limite al cd. mecenatismo diffuso, cioè alle erogazioni liberali che provengono dai privati cittadini e dagli enti non commerciali non

titolari di reddito di impresa¹⁰¹. Infatti l'art. 38 della legge 342/2000 consente l'agevolazione solo ai soggetti titolari di reddito di impresa sia essa individuale, società, ente commerciale e non, e invece esclude la stessa con riguardo alle persone fisiche e agli enti non commerciali che non siano titolari di reddito di impresa. Vale per questi ultimi il regime già previsto.

Inoltre riguardo all'importo massimo entro cui la erogazione va contenuta la legge 341/2001 nell'art. 3 indica una soglia che varia anno per anno e precisa lo stesso in relazione agli anni 2001, 2002, 2003. Spetterà poi a un decreto del Ministero la determinazione dell'importo complessivo stanziato con riferimento agli anni successivi al 2003.

Con decreto ministeriale 11 aprile 2001 e 3 ottobre 2002 sono stati poi individuati i beneficiari delle erogazioni liberali in denaro a condizione che "non perseguano fini di lucro e il proprio atto o statuto preveda il perseguimento di finalità nei settori dei beni culturali e dello spettacolo e vi sia effettivo svolgimento di corrispondente attività".

In concreto i beneficiari sono riconducibili a tre ambiti

- figure pubbliche o a esse assimilate;
- gli organismi privati che abbiano avuto accesso negli ultimi cinque anni a sovvenzioni pubbliche;
- organismi privati che risultino titolari e gestori di musei o affini.

Appare in tutta evidenza che molti degli enti privati non rientrerebbero nel regime fiscale descritto e nello specifico tutti coloro che sono di recente costituzione e non hanno ancora avuto accesso al meccanismo dei finanziamenti per la cultura¹⁰².

Riguardo a ciò il decreto ministeriale 3 ottobre 2002 va ad ampliare i beneficiari introducendo

- i soggetti dotati di personalità giuridica che non hanno ricevuto nei cinque anni precedenti l'erogazione di ausili finanziari e però si trovano nella condizione di poterli ricevere, anche se si tratta di soggetti costituiti nell'anno,
- nonché le persone giuridiche private che esercitano attività culturali come definite nel d.lgs. 112/1998.

¹⁰¹ Così Luigi Zanetti, *Gli strumenti di sostegno alla cultura tra pubblico e privato: il nuovo assetto delle agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale*, in *Aedon Rivista di Arte e diritto on line*, 2001, 1.

¹⁰² Luigi Zanetti, *Gli strumenti di sostegno alla cultura*, cit.

Sugli adempimenti formali poi si può dire che il 31 gennaio di ogni anno i soggetti che hanno effettuato erogazioni liberali sarebbero tenuti alla comunicazione al Ministero in modo telematico della somma erogata nel periodo di imposta, delle proprie generalità, dei dati fiscali, dei dati relativi ai soggetti beneficiari delle erogazioni.

Da loro canto questi ultimi sono tenuti alle comunicazioni di quanto ricevuto entro lo stesso termine in modo che il Ministero abbia contezza dell'ammontare delle erogazioni, delle generalità degli erogatori, delle finalità per cui le erogazioni sono elargite, della riferibilità alle attività previste in statuto o oggetto sociale.

Il successivo anno il dirigente preposto presenta il rendiconto circa l'impiego delle erogazioni con una relazione illustrativa.

Entro il 31 marzo del successivo anno all'erogazione poi il Ministero informa l'Agenzia delle Entrate circa i soggetti erogatori e l'ammontare delle erogazioni. Entro il 31 aprile lo stesso Ministero dovrà comunicare ai beneficiari la quota di spettanza e la somma da versare all'erario.

In definitiva la nuova legge avrebbe consentito la piena deducibilità dal reddito di impresa delle erogazioni liberali. Per questo motivo essa costituisce un notevole passo avanti nel sostegno alla cultura e all'arte.

In questo modo l'erogazione liberale in favore della cultura dovrebbe essere considerata da parte dell'impresa un vero investimento.

La novità riguarda appunto la constatazione che il regime agevolato è applicabile da parte di un gran numero di soggetti senza alcun limite di deducibilità delle erogazioni se non quello annuale prefissato.

Il punto ancora da migliorare sarebbe invece rappresentato dalla esclusione dei privati e degli enti non commerciali.

A questi si applicherebbe la vecchia disciplina prevista per le Onlus che sconta una procedura eccessivamente complessa, l'incertezza della quota disponibile da parte dei beneficiari.

Tutto sommato le stime iniziali di valutazione dell'impatto delle norme sul regime di finanziamento della cultura risulterebbe essere positivo in quanto le imprese già dai primi mesi del 2001 hanno cominciato a utilizzare il nuovo regime, sebbene la quota utilizzata sia stata inferiore a quella disponibile.

Con riguardo all'ambito di intervento il settore privilegiato è stato quello dello spettacolo con il 62,2% delle erogazioni a fronte del 37,4% delle erogazioni ricevute nel settore dei beni culturali.

Nei primi sei anni di applicazione è messo in evidenza l'andamento crescente delle erogazioni liberali da parte delle imprese, con un proporzionale incremento della crescita e dello sviluppo nel settore della cultura.

I dati sono rappresentati nelle relazioni annuali che si trovano sul sito del Ministero.

Questo che porta alla conclusione secondo cui la cultura può essere definita come polo attrattivo di risorse finanziarie che provengono da soggetti economici privati.

Ambito che si ritiene possa essere un volano per la crescita dei settori strategici del paese.¹⁰³

Obiettivo del mecenatismo è "valorizzare e mettere a sistema l'attività, le cui ricadute positive sono oggettive, indipendentemente dalle ragioni che hanno spinto il singolo soggetto ad intervenire. La mappatura, per quanto lontano dall'essere esaustiva, lascia trasparire con chiarezza alcuni aspetti: il mecenate contemporaneo abbraccia con uguale entusiasmo opere immateriali e performative, superando quella forma di mecenatismo che sembrava fare più rima con capitalismo dell'arte. Nel contempo, non sembra avere intenzione di influenzare la libertà dell'artista nel momento in cui l'intervento è inserito in una cornice di senso territoriale o tematica"¹⁰⁴.

5. Il decreto "Art Bonus"

Con il d.l. 31 maggio 2014, n. 83¹⁰⁵ che reca il titolo "disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo" per quel che

¹⁰³ Walter Santagata, *La fabbrica della cultura. Ritrovare la creatività per aiutare lo sviluppo del paese*, Bologna, 2007

¹⁰⁴ Chiara Galloni, *Francesca Gambetta, Il mecenatismo contemporaneo: quale ruolo e prospettive nel sostegno all'arte contemporanea*, in *Il giornale delle Fondazioni*, 2 ottobre 2015

<http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/il-mecenatismo-contemporaneo-quale-ruolo-e-prospettive-nel-sostegno-all%E2%80%99arte-contemporanea>

¹⁰⁵ L'articolo 1 del DL n. 83 del 2014, n. 83 prevede un credito d'imposta (Art bonus), nella misura del 65 per cento delle erogazioni effettuate in denaro da persone fisiche, enti non commerciali e soggetti titolari di reddito d'impresa per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, per il sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione, delle istituzioni concertistico orchestrali, dei teatri nazionali, dei teatri di rilevante interesse culturale, dei festival, delle imprese e dei centri di produzione teatrale e di danza, nonché dei circuiti di distribuzione e per la realizzazione di nuove strutture, il restauro e il potenziamento di quelle

riguardo questo lavoro il legislatore ha tecnicamente introdotto un cd. credito di imposta che si traduce in sostanza in una “sovvenzione autoliquidata dal contribuente”¹⁰⁶.

Essa consiste in “un contributo pubblico, che viene auto liquidato dagli stessi interessati, utilizzando adempimenti, documenti e parametri anche di ordine tributario. Anche la fase di utilizzazione del "bonus", [...], passa attraverso il pagamento di tributi o contributi”¹⁰⁷.

La dottrina ha valutato la misura conveniente rispetto alle erogazioni deducibili e alle sponsorizzazioni e possiederebbe le seguenti caratteristiche:

- Come precisato dalla Agenzia delle Entrate non concorre alla formazione del reddito del fruitore¹⁰⁸.
- Il contributo è irrilevante ai fini dell’Iva;
- è determinato proporzionalmente rispetto alla quantità di attività esercitata;
- nella definizione dei dettagli la norma sarebbe pensata per le grandi imprese che hanno anche ricadute pubblicitarie di notevole rilievo;
- si concretizza con dei versamenti agli enti destinatari;
- la procedura da utilizzare risulta abbastanza snella;
- i destinatari possono essere soggetti pubblici o parapubblici, sono incluse le fondazioni lirico-sinfoniche e i teatri di tradizione;
- le erogazioni liberali devono consistere in somme di denaro¹⁰⁹;
- eventuali omissioni nelle informazioni del soggetto beneficiario non vanno ad incidere sul beneficio per il soggetto erogatore.

Come ha rilevato autorevole studioso il pilastro sui cui il decreto Art Bonus si basa è quello della “sollecitazione e promozione” di risorse che derivano dal privato e che vanno ad aggiungersi a quelle pubbliche.

esistenti di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo.

Tale credito d'imposta - riconosciuto alle persone fisiche e agli enti non commerciali nei limiti del 15 per cento del reddito imponibile ed ai soggetti titolari di reddito d'impresa nei limiti del 5 per mille dei ricavi annui, ripartito in tre quote annuali di pari importo - è altresì riconosciuto anche qualora le erogazioni liberali in denaro effettuate per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici siano destinate ai soggetti concessionari o affidatari dei beni oggetto di tali interventi in *Art Bonus chi sono i beneficiari*, in *Ipsa*, *Professionalità quotidiana*, 2 novembre 2022 in <https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2022/11/03/art-bonus-beneficiari>

¹⁰⁶ Raffaello Lupi, *L’Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di “credito di imposta”*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2014, 3

¹⁰⁷ Raffaello Lupi, *L’art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di credito di imposta*, cit.

¹⁰⁸ Agenzia delle Entrate, Circolare n. 24/E del 31 luglio 2014

¹⁰⁹ Raffaello Lupi, *L’art bonus come sovvenzione pubblica*, cit.

La scelta in questo senso apparrebbe molto positiva per una serie di considerazioni e motivazioni.

Si ritiene che le ulteriori risorse che giungono all'amministrazione della cultura vanno "considerate rilevanti per l'intero sistema e per i diversi profili, compreso quello dello sviluppo socio economico dei territori"¹¹⁰.

Ciò che nell'immediatezza si rileva inoltre è che a fronte della "risorse messe a disposizione dal privato corrisponde una diminuzione di entrate nella fiscalità generale". Inoltre, potrebbe assistersi a una progressiva diminuzione delle risorse ordinarie per l'afflusso di finanziamenti che derivano da "sponsorizzazioni o liberalità", poiché su queste si fa affidamento.

Allora autorevole studioso rileva che dall'intero sistema "deriverebbero serie distorsioni"¹¹¹.

Il primo effetto distorsivo riguarderebbe i processi decisionali dall'alto verso il basso cioè dal Ministero ai territori dove la logica è l'apparente equivalenza di una partita di giro tra mancata entrata fiscale ed erogazione liberale e viceversa dove le dinamiche sono generate per specifico bene o attività relative ad un dato territorio.

Inoltre il sistema così disciplinato richiederebbe da parte della amministrazione interventi tempestivi, imparziali, chiari in un terreno in cui spesso non sono poche le difficoltà.

Concordano entrambi gli studiosi nel fatto che il rischio di una simile disciplina comporti la "deresponsabilizzazione degli apparati pubblici"¹¹².

Infine si osserva che se si ritiene di dover fare affidamento sulle sole risorse dei privati e ciò corrisponde una diminuzione delle risorse da parte del potere pubblico allora "l'intervento del privato non è più aggiuntivo rispetto ad un impegno pubblico invariato, ma rischierebbe paradossalmente di favorirne l'affievolimento"¹¹³.

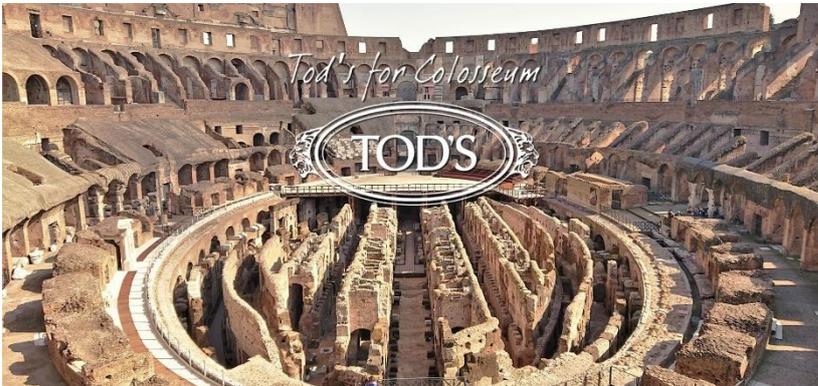
¹¹⁰ Marco Cammelli, *La riga prima della prima riga, ovvero: ragionando su Art Bonus e dintorni*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2014, 3

¹¹¹ Marco Cammelli, *La riga prima della prima riga, ovvero: ragionando su Art Bonus e dintorni*, cit.

¹¹² Raffaello Lupi, *L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di "credito di imposta"*, cit.; Marco Cammelli, *La riga prima della prima riga, ovvero: ragionando su Art Bonus e dintorni*, cit.

¹¹³ Marco Cammelli, *La riga prima della prima riga, ovvero: ragionando su Art Bonus e dintorni*, cit.

6. Le sponsorizzazioni culturali



Tod's e il Colosseo a Roma

Il progetto di Tod's per il Colosseo di Roma prevede un intervento basato su una sequenza di cantieri: il primo era stato quello volto ai lavori di pulitura e consolidamento della facciata esterna. I lavori si era conclusi nel 2016.

Successivamente nel 2021 sono stati completati i lavori del secondo cantiere che erano stati avviati nel 2018. Sotto la guida del nuovo istituto autonomo Parco Archeologico del Colosseo l'intervento ha riguardato gli ipogei, cioè la parte dell'anfiteatro sottostante all'arena. Quella parte che per molto tempo era rimasta invisibile agli spettatori in età antica.

L'intervento ha richiesto l'impiego di archeologi, restauratori, architetti, ingegneri, geometri e operai che hanno lavorato su una superficie di quindici mila metri quadri.

E' stata installata una passerella che consente la visibilità di un'area prima inaccessibile. Infine è stata avviata la terza sequenza di lavori per il restauro delle gallerie e il rafforzamento dei servizi di accoglienza. Per il 2023 infine è prevista la copertura dell'arena.



Diesel e il Ponte di Rialto a Venezia

Nella foto vi è l'immagine di un modello con accanto la descrizione "*This is a guy sitting on a bridge*". Si è trattato di un richiamo al restauro del ponte, quindi, e l'affermazione del fatto che Diesel "non finge di attribuire significati occulti alle sue immagini"¹¹⁴.

Il contratto di sponsorizzazione era stato firmato nel maggio del 2013 e prevedeva l'aggiudicazione di lavori per cinque milioni di euro¹¹⁵.

A fronte del restauro del Ponte di Rialto di Venezia il Patron della Diesel aveva fatto realizzare questa "targa".

¹¹⁴ Così Fashion Network 2023 in <https://it.fashionnetwork.com/news/diesel-lancia-la-nuova-campagna-dal-ponte-rialto-di-venezias,556374.html>

¹¹⁵ Andrea Vignere, Diesel firma il Ponte di Rialto, in Camera Nazionale della Moda Italiana, <https://www.cameramoda.it/en/associazione/news/1217/>

Essa ha suscitato numerose polemiche perché definita “troppo pacchiana, troppo grande e troppo pubblicitaria”¹¹⁶.



Eataly e l'Ultima Cena di Leonardo da Vinci.

Per la conservazione dell'affresco di Leonardo da Vinci è stato destinato da parte circa un milione di euro.

Il progetto ha coinvolto l'unico sponsor privato “Eataly”, che nei suoi punti vendita la società Eataly ha promosso una campagna di sensibilizzazione “Una cena così non si può perdere”. I clienti possono prenotare una visita al Cenacolo direttamente in negozio. La visita durerà 50 minuti (anziché 15), in orario serale e a museo chiuso, con un esperto che spiegherà il capolavoro di Leonardo da Vinci¹¹⁷.

Più che di un piano di conservazione dell'affresco questo tipo di intervento è stato definito come un “sistema ambientale”, progettato dal Mibact – che ha investito un milione e duecento mila euro - unitamente agli istituti di ricerca ISCR, CNR, Politecnico di Milano e Università Bicocca e coordinato da Arts Council.

Il contenuto del progetto riguarda la immissione di circa dieci metri cubi di aria pulita al giorno, rispetto agli attuali tre mila cinquecento. Questo per consentire una migliore ossigenazione e permette di allungare la “salute” dell'affresco.

¹¹⁶ Vera Mantegoli, *Venezia, Renzo Rosso restaura il Ponte di Rialto. Polemica per la targa. Troppo pubblicitaria* in *La Repubblica* 7 settembre 2021 https://www.repubblica.it/cronaca/2021/09/07/news/venezia_renzo_rosso_restaura_il_ponte_di_rialto_polemica_per_la_targa_troppo_pubblicitaria_-316837478/

¹¹⁷ Redazione Millionaire, *Eataly: un milione di euro per il restauro del Cenacolo di Leonardo da Vinci*, in *Millionaire* 20 aprile 2017 <https://www.millionaire.it/eataly-un-milione-di-euro-per-il-restauro-del-cenacolo-di-leonardo-da-vinci/>

Si stima che ciò avrebbe portato ad un aumento del flusso di visitatori¹¹⁸.

L'opera può essere ammirata da 1.320 persone al giorno, cioè 400 mila visitatori all'anno, si stima che le richieste arrivano a quasi 2 milioni¹¹⁹.



Fendi e la Fontana di Trevi a Roma

Il progetto reca il nome “Fendi for Fountains che vede la casa di moda impegnata in veste di “mecenate” per lavori restauro della Fontana di Trevi e del complesso delle Quattro Fontane con una donazione al Comune di Roma di 2 milioni e 500 mila euro.

I lavori sarebbero durati 20 mesi dall'avvio del cantiere, per il quale era previsto un termine di conclusione per il 2015 – previa gara ad evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori. Per le Quattro Fontane invece i lavori sarebbero dovuti terminare per fine 2013. In questo caso si è tratta di “mecenatismo culturale perché Fendi non avrà nulla in cambio”.

L'allora Sindaco Alemanno aveva sottolineato che quanto ai cartelli “verrà solo apposto un cartello 30 per 40 a fianco della Fontana che dice chi fa i lavori”. Aveva spiegato il Sindaco che “Durante tutto il restauro la fontana verrà ricoperta da una riproduzione di quello che c'è dietro senza alcuna pubblicità”. Al termine del restauro sarebbe stata apposta una targa di ottone per 4 anni con il grazie della Capitale a Fendi.

¹¹⁸ Helga Marsala, *Da Farinetti un milione di euro per il restauro dell'Ultima cena. Potevano mancare le polemiche*, in *Artribune* 21 aprile 2017 <https://www.artribune.com/professionisti-e-professionisti/2017/04/da-farinetti-un-milione-di-euro-per-il-restauro-de-lultima-cena-potevano-mancare-le-polemiche/>

¹¹⁹ Helga Marsala, *Da Farinetti un milione di euro per il restauro dell'Ultima cena. Potevano mancare le polemiche*, cit.

La casa di Moda aveva risposto ad un appello del Comune e aveva finanziato le operazioni di salvataggio come mecenate unico.

“Incassato l'aiuto per le fontane, il sindaco di Roma ha poi proposto un nuovo appello per il restauro del Mausoleo di Augusto. I lavori sarebbero costati 12 milioni, sottolinea, “quattro li ha messi il Mibac, quattro il Comune di Roma, ne mancano ancora quattro da trovare con sponsorizzazioni private”¹²⁰.

I primi sono i più celebri casi di sponsorizzazione culturale.

L'ultimo caso si riferisce al mecenatismo culturale puro.

Si è parlato delle caratteristiche sul piano del trattamento fiscale del mecenatismo culturale dal quale la sponsorizzazione si distingue poiché quest'ultimo rientra tra i contratti di scambio a prestazioni corrispettive¹²¹.

Lo *Sponsor* si obbliga a pagare una somma di denaro; è tenuto a rendere poi determinati servizi quali l'assistenza tecnica, le attività di segreteria o di trasporto oppure a fornire particolari prodotti o tecnologie.

Lo *Sponsee* ha obblighi di diffondere i segni distintivi del finanziatore da cui lo sponsor ricaverà un ritorno pubblicitario: per esempio lo *Sponsee* può apporre il marchio e il nome dello Sponsor su tutto il materiale predisposto per la pubblicizzazione dell'evento, oppure può far riferimento al nome dello Sponsor in tutti i comunicati stampa, progettare iniziative pubblicitari e promozionali, etc.

La fonte di disciplina del regime fiscale agevolato è sempre il Testo Unico delle Imposte sui redditi, il dpr 22 dicembre 1986, n. 917 secondo cui possono essere dedotte integralmente le spese di pubblicità e propaganda dal reddito di impresa, nell'esercizio in cui sono state sostenute o in quote costanti nell'esercizio stesso e nei quattro esercizi successivi.

Invece le spese di rappresentanza sono ammesse in deduzione nella misura di un terzo del loro ammontare unicamente per quote costanti nell'esercizio stesso e nei quattro

¹²⁰ *La Fontana di Trevi rinasce grazie ai lavori di Fendi*, In *Fashion Network* 28 gennaio 2013
<https://it.fashionnetwork.com/news/La-fontana-di-trevi-rinasce-grazie-ai-fondi-fendi,308417.html>

¹²¹ Massimo Bianca, *I contratti di sponsorizzazione*, Rimini 1990, p. 112: “Il contratto di sponsorizzazione è il contratto col quale una parte, detta sponsor, si obbliga ad una prestazione pecuniaria o all'attribuzione di cose fungibili nei confronti di un'altra parte, detta sponsee (soggetto sponsorizzato), la quale si obbliga a divulgare il nome o il marchio dello sponsor nelle varie estrinsecazioni della propria attività (sportiva, culturale, ecc.) o anche talvolta a modificare la propria denominazione sociale assumendo quella dello sponsor”;

successivi: tra queste il legislatore espressamente indica le spese sostenute per i beni distribuiti gratuitamente ed i contributi erogati per l'organizzazione di convegni e simili. Per la dottrina civilistica il contratto di sponsorizzazione costituisce una delle più recenti evoluzioni in ambito pubblicitario.

Essi rientrano infatti nei contratti di pubblicità.

Una categoria a cui spesso gli operatori del mercato ricorrono, che non ha una norma di riferimento ma che costituisce oggetto di costante attenzione dottrina¹²².

In relazione alla applicazione dell'istituto vi è stata incertezza circa la distinzione tra spese di rappresentanza, di pubblicità, di ospitalità di sponsorizzazione.

L'Amministrazione finanziaria ha adoperato il criterio gratuità onerosità per qualificare le spese promozionali che saranno qualificate come spese di rappresentanza, a fronte di operazioni gratuite, come spese di pubblicità quando ad essere fa seguito una operazione onerosa.

Nel caso delle sponsorizzazioni invece dottrina e giurisprudenza hanno optato per altri criteri in quanto si tratterebbe di operazioni pubblicitarie e cioè: il grado di evidenza pubblica e quello della inerenza.

Cioè nel primo caso se le spese si riferiscono a un ristretto numero di individui riconoscibili le spese a fini fiscali vanno considerate di rappresentanza; se invece il pubblico è ampio le spese costituiscono spese di pubblicità.

Si evidenzia allora che la dottrina riguardo alle sponsorizzazioni fa riferimento proprio a questo criterio dell'evidenza pubblica: si tratteranno di spese di pubblicità se la sponsorizzazione è destinato a un pubblico indeterminato. Il criterio però è stato "messo in crisi" dalla giurisprudenza di legittimità" che utilizza il criterio dell'inerenza: qualora l'inerenza si concretizza in un diretto aumento di ricavi e vendite allora si tratterebbe di spese di pubblicità; se invece l'inerenza è riferita all'attività di impresa allora le spese saranno di rappresentanza.

"Secondo i giudici di legittimità, infatti, se la promozione ha ad oggetto l'immagine della società, le relative spese costituiscono spese di rappresentanza, mentre se l'oggetto è un prodotto dell'attività d'impresa, le relative spese devono essere qualificate quali spese di pubblicità. La critica apportata a questo criterio da parte della dottrina ricalca la critica

¹²² Simone Carunchio, , *Le spese di sponsorizzazione nell'imposizione indiretta e nel reddito di impresa*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti documento del 30 novembre 2015, p 51.

apportata al criterio dell'inerenza: considerando l'evoluzione del mercato è sempre più difficile distinguere tra la promozione dell'immagine dell'impresa e la promozione dei suoi prodotti"¹²³.

L'autore conclude nel senso che "il criterio logicamente utilizzabile sia quello del grado di evidenza pubblica, il quale può racchiudere al suo interno quello concernente l'eventuale utilità che dall'operazione promozionale possa beneficiare il pubblico"¹²⁴.

Ed in effetti l'idea di associare il nome di un'impresa o di un prodotto ad un evento particolare al fine di ottenere ciò che si definisce "un ritorno di immagine" costituisce l'aspetto essenziale e la ragione d'essere del contratto di sponsorizzazione.

Come si è visto le iniziative di cui si è detto riguardano il restauro di beni culturali: questa è stata la prevalente utilizzazione del contratto di sponsorizzazione.

7. Il rilievo dell'economia immateriale e il nuovo codice degli appalti pubblici

Il contratto di sponsorizzazione dei beni culturali con la pubblica amministrazione trova oggi la sua disciplina nel nuovo codice appalti, che vi dedica il titolo III intitolato "I contratti nel settore dei beni culturali" della Parte VII dedicata alle "disposizioni particolari per alcuni dei contratti dei settori ordinari".

Gli artt. 132, 133, 134 disciplinano quindi una fattispecie che la legge delega 21 giugno 2022, n. 78 indica come "speciale".

Si dirà a questo proposito della nuova disciplina, del raffronto con la vecchia disciplina, infine delle implicazioni contenute nella legge¹²⁵.

Nello specifico si dirà dell'interpretazione della giurisprudenza amministrativa in ordine ai contratti gratuiti e quindi alla rilevanza dell'immateriale economico.

L'art. 132 precisa che le norme contenute nel titolo terzo si applicano ai contratti che riguardano i beni culturali di cui al Codice dei beni culturali, ma anche all'esecuzione

¹²³ Simone Carunchio, , *Le spese di sponsorizzazione nell'imposizione indiretta e nel reddito di impresa*, cit.

¹²⁴ Simone Carunchio, , *Le spese di sponsorizzazione nell'imposizione indiretta e nel reddito di impresa*, cit.

¹²⁵ In relazione alla sponsorizzazione delle Onlus v. Marco Cammelli, *Fondazioni bancarie, sponsorizzazioni ed erogazioni. Tavola rotonda. Le sponsorizzazioni tra evidenza pubblica ed erogazione*, in Aedon, *Rivista di arte e diritto on line*, 2010, 1.

degli svaci archeologici, anche subacquei, facendo salva l'applicazione delle pertinenti disposizioni del Codice dei Beni Culturali.

Il comma 2 esclude l'applicabilità dell'istituto dell'avvalimento per i contratti concernenti i beni culturali.

Il nuovo art. 133, poi, contiene il riferimento ai requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori e dei direttori tecnici nonché in ordine ai livelli e ai contenuti della progettazione e alle modalità del collaudo fa un rinvio all'allegato II, che si riterrà abrogato non appena verrà adottato un regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 3 l. 23 agosto 1988, n. 400 con decreto del Ministro della Cultura, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, che andrà a sostituire integralmente il predetto allegato.

L'art. 134 si occupa dei cc.dd. contratti gratuiti e delle forme speciali di partenariato¹²⁶, che sarà oggetto dell'ultima parte di questo paragrafo.

Innanzitutto il legislatore ha previsto la possibilità per l'amministrazione, con riferimento a tutte le attività finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, di stipulare contratti gratuiti, previsti dall'art. 8, comma 1, del Codice Appalti, ferme restando *le prescrizioni dell'amministrazione preposta alla tutela dei predetti beni in ordine alla progettazione e all'esecuzione delle opere e delle forniture e alla direzione dei lavori e al loro collaudo.*

Si rappresenta che l'art. 8 dedicato al "Principio di autonomia contratto e divieto di prestazioni di opera intellettuale a titolo gratuito" riconosce autonomia contrattuale alle pubbliche amministrazioni in modo da poter procedere alla conclusione di qualsiasi

¹²⁶ La Circolare Mibact – Ufficio legislativo n. 17461 del 09/06/2016 al punto 11 declina le forme speciali di partenariato pubblico – privato. Si afferma che "la pratica ha dato vita a figure ibride di difficile collocazione giuridica spesso cumulando insieme una pluralità di tipi e di cause negoziali e di fini economico – sociali, che vanno dalla collaborazione scientifica alla cooperazione in azioni e manifestazioni di valorizzazione del patrimonio in Italia e all'estero [...], dal concorso in attività prodromiche alla (o integrative della) tutela, quali la ricerca sulle tecnologie e le scienze applicate al restauro, la catalogazione, la redazione degli inventari, alla ricerca archeologica, anche nelle forme della concessione di cui all'art. 89 dalla collaborazione nell'attuazione delle misure di valorizzazione e di gestione delle buffer zone annesse ai siti dichiarati Unesco agli stessi interventi di gestione e apertura alla pubblica fruizione di tali siti: una pluralità dinamica e mutevole di forme di partenariato, che possono comportare anche la concessione in gestione di istituti e luoghi della cultura poco valorizzati [...] e l'instaurazione di forme di collaborazione con soggetti del volontariato e del terzo settore, che senza fini di lucro applicano i principi della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, u c, della Carta costituzionale. Si tratta di rapporti spesso di durata che vanno al di là del mero partenariato di tipo contrattuale, ma non pervengono ancora a una forma di vera e propria istituzionalizzazione, come accade nel caso in cui si dia luogo alla creazione di soggetti fondazionali o associativi appositi per la gestione di siti culturali, ma reclamano con specifico riconoscimento e una più sicura base giuridica, che potrebbe essere offerta da questa apposita disposizione contenuta nel comma 3 dell'art. 151 del nuovo codice degli appalti pubblici".

contratto strumentale al perseguimento dei propri fini istituzionali, perciò anche ai contratti gratuiti. La legge fa salvi i divieti contenuti nel Codice e nelle altre disposizioni di legge.

L'Ultimo degli articoli citati prevede per lo Stato, le Regioni e gli Enti territoriali, al fine di assicurare la *fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla sua tutela e alla sua valorizzazione, di attivare, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, forme speciali di partenariato con enti o organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione dei beni culturali, attraverso le **procedure semplificate di individuazione del partner privato**¹²⁷ analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 8.*

Per il legislatore resta poi fermo quanto previsto dall'art. 106, comma 2 bis, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, secondo cui per i beni diversi da quelli in consegna al Ministero la concessione in uso è subordinata all'autorizzazione del Ministero, che viene rilasciata a condizione che sia garantita la conservazione e la fruizione pubblica del bene e sia assicurata la compatibilità della destinazione d'uso con il carattere storico-artistico del bene medesimo. L'autorizzazione può contenere le prescrizioni per la migliore conservazione del bene.

Sull'affidamento dei contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture per importi superiori a 40.000 euro, mediante la dazione di denaro o accollo del debito o altre modalità di assunzione del pagamento dei corrispettivi dovuti, ivi compresi quelli relativi a beni culturali nonché ai contratti di sponsorizzazione finalizzati al sostegno degli istituti e dei luoghi di cultura, di cui all'art. 101 del d.lgs 42/2004 delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione, il comma 4 dell'art. 134 impone la sola previa pubblicazione, sul sito internet della stazione appaltante, per almeno trenta giorni, di un apposito avviso, con il quale si rende nota la ricerca di sponsor per specifici interventi ovvero si comunica l'avvenuto ricevimento di una proposta di sponsorizzazione, indicando sinteticamente il contenuto del contratto proposto.

¹²⁷ Sul tema Girolamo Sciullo, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2021, 3

Al termine del periodo di pubblicazione dell'avvio, il contratto può essere liberamente negoziato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori che abbiano manifestato interesse, fermo restando il rispetto (dell'art. 66 circa l'affidamento dei servizi e c di architettura e di ingegneria, l'art. 94 sulle cause di esclusione automatica, l'art. 95 su quelle di esclusione non automatica, 97 sulle cause di esclusione dei partecipanti ai raggruppamenti, 110 sui requisiti di ordine speciale) dei requisiti degli esecutori e della qualificazione degli operatori economici.

Quanto lo sponsor vuole realizzare lavori, prestare servizi o forniture a sua cura e spese, resta comunque necessaria la verifica del possesso dei requisiti degli esecutori, nel rispetto dei principi e dei limiti europei in materia e non trovano applicazione le disposizioni nazionali e regionali in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ad eccezione di quelle sulla qualificazione dei progettisti e degli esecutori.

In capo alla stazione e all'amministrazione resta l'obbligo di impartire opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi.

A voler fare un confronto con il codice previgente la dottrina ha affermato¹²⁸ che:

- il Codice nuovo ha scelto di concentrare la disciplina in un numero esiguo di disposizioni, diversamente da quanto accadeva in passato;
- viene poi segnalato l'art. 133 per il suo rinvio a un futuro regolamento;
- con l'art. 134 sono state ridotte le forme di collaborazioni tra soggetti pubblici e privati e per le stesse si fa rinvio alla disciplina comune, alla categoria dei contratti gratuiti contenuta nell'art. 8 del Codice Appalti;
- il riferimento alla valorizzazione evoca le sollecitazioni della dottrina;
- l'art. 134, diversamente dal vecchio codice consente l'attivazione di forma speciali di partenariato anche rispetto ai beni culturali mobili.

Riguardo agli aspetti applicativi:

- il nuovo Codice va a colmare una lacuna e contiene perciò una norma sulle modalità di affidamento dei contratti di sponsorizzazione dei lavori, servizi o forniture relativi ai beni culturali, nonché quelli finalizzati al sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura cui

¹²⁸ Paolo Nasini, *Servizi sociali, beni culturali, servizi di ricerca e sviluppo somma urgenza nel Nuovo Codice dei Contratti* in <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/nasini-servizi-sociali-beni-culturali-servizi-di-ricerca-e-sviluppo-somma-urgenza-nel-nuovo-codice-dei-contratti>

cui all'art. 101 del codice dei Beni Culturali, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione;

- se a seguito di apposita pubblicazione l'amministrazione non ricerca proposte di sponsorizzazione è possibile procedere alla libera negoziazione del contratto con lo sponsor, nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori che abbiano manifestato interesse.
- Allo sponsor cioè possono essere affidati direttamente lavori, servizi o forniture mediante un regime derogatorio giustificato in virtù delle peculiari esigenze di tutela del settore;
- resta in capo alle amministrazioni l'obbligo di impartire prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione del contratto e al relativo collaudo¹²⁹.

Completato l'esame normativo a proposito dei contratti di sponsorizzazione gratuito è interessante riportare l'iter argomentativo della decisione del Consiglio di Stato, Sezione V, 3 ottobre 2017, n. 4614 con la quale ha concluso che anche un affidamento "concernente servizi a titolo gratuito configura un contratto a titolo oneroso, soggetto alla disciplina del Codice dei contratti pubblici". Si afferma infatti che "la garanzia di serietà e affidabilità, intrinseca alla ragione economica a contrarre, infatti, non necessariamente trova fondamento in un corrispettivo finanziario della prestazione contrattuale, che resti comunque a carico dell'Amministrazione appaltante, ma può avere analoga ragione anche in *un altro genere di utilità*, pur sempre economicamente apprezzabile, che nasca o si immagini vada ad essere generata dal concreto contratto".

Il Consiglio di Stato ha chiarito in cosa consiste questo "altro genere di utilità".

Si afferma che "assume ormai particolare pregnanza nell'ordinamento, evidenziando il rilievo dell'*economia dell'immateriale*, la pratica dei contratti di sponsorizzazione, che ha per gli stessi contratti pubblici la disciplina generale nell'art. 19 del d.lgs. n. 50 del 2016 (cfr. art. 199-bis d.lgs. n. 163 del 2006), e una particolare applicazione nel settore dei beni culturali (art. 120 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). La sponsorizzazione non è un contratto a titolo gratuito, in quanto alla prestazione dello *sponsor* in termini di dazione del denaro o di accollo del debito corrisponde l'acquisizione, in favore dello stesso *sponsor*, del diritto all'uso promozionale dell'immagine della cosa di titolarità

¹²⁹ Paolo Nasini, *Servizi sociali, beni culturali, servizi di ricerca e sviluppo somma urgenza nel Nuovo Codice dei Contratti*, cit.

pubblica: il motivo che muove quest'ultimo è **l'utilità costituita ex novo dall'opportunità di spendita dell'immagine, cioè la creazione di un nuovo bene immateriale**. Per l'Amministrazione è finanziariamente *non onerosa* – cioè *passiva*: non comporta un'uscita finanziaria - ma **comunque genera un interesse economico attivo per lo sponsor, insito in un prodotto immateriale dal valore aggiunto che va a suo vantaggio**. In altri termini: la circostanza che vi sia verso lo *sponsor* una traslazione meramente simbolica, cioè di immagine, della cosa di titolarità pubblica non può essere considerata come vicenda gratuita, ma va posta in stretta relazione, nei termini propri dell'equilibrio sinallagmatico, con il valore della controprestazione, vale a dire della dazione dello *sponsor*.

Con la sponsorizzazione si ha dunque lo scambio di denaro contro un'utilità immateriale, costituita dal ritorno di immagine. In conclusione, **non vi è estraneità sostanziale alla logica concorrenziale che presidia, per la matrice eurounitaria, il Codice degli appalti pubblici quando si bandisce una gara in cui l'utilità economica del potenziale contraente non è finanziaria ma è insita tutta nel fatto stesso di poter eseguire la prestazione contrattuale**".

E' allora presente nel contratto di sponsorizzazione dei beni culturali una duplice *ratio*: l'esigenza della tutela del pubblico interesse; l'esigenza di tutela del mercato.

Come tutti gli istituti riconducibili al partenariato pubblico-privato i contratti di sponsorizzazione “vengono incontro alla esigenza di reagire alla ormai cronica crisi fiscale dello Stato trovando forme di finanziamento delle attività delle pubbliche amministrazioni che non gravino sulla fiscalità generale”¹³⁰.

Nel primo senso è scritto anche nel Nuovo Codice Appalti che la sponsorizzazione debba avvenire compatibilmente con il carattere storico o artistico, l'aspetto o il decoro del bene culturale da tutelare.

Con riguardo alla tutela delle esigenze del mercato autorevole dottrina sottolinea come ciò possa essere considerato “il principale motore del processo di creazione della disciplina speciale”.

In un primo momento l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici aveva deciso per l'estraneità dei contratti di sponsorizzazione dall'ambito della disciplina comunitaria

¹³⁰ Giuseppe Manfredi, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2014, 1. Inoltre sul partenariato pubblico-privato v. in generale almeno gli studi pubblicati in M.P. Chiti (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato*, Napoli, 2009, pag. 59 ss..

degli appalti pubblici¹³¹, poiché non era considerato un contratto passivo ma un contratto in cui la pubblica amministrazione avrebbe ricavato un vantaggio che coincideva con il risparmio di spesa.

Solo con il Codice dei Contratti Pubblici del 2006 si è avuta la applicabilità il regime previsto per i contratti esclusi e quindi l'obbligo di rispettare i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità.

In attuazione di quanto previsto il d.l. 34 del 2011 ha definito le modalità per il soddisfacimento degli obblighi di pubblicazione dell'avviso pubblico.

Infine con d.l. n 5 del 2012 è stato previsto l'obbligo di inserire gli interventi cd. di sponsorizzazioni tecniche e di sponsorizzazioni di finanziamento nella programmazione triennale dei lavori pubblici di ciascuna amministrazione e quindi è espressamente previsto che "le amministrazioni aggiudicatrici competenti per la realizzazione degli interventi relativi ai beni culturali integrano il programma triennale dei lavori di cui all'articolo 128 con un apposito allegato che indica i lavori, i servizi e le forniture in relazione ai quali intendono ricercare sponsor per il finanziamento o la realizzazione degli interventi. A tal fine provvedono a predisporre i relativi studi di fattibilità, anche semplificati, o i progetti preliminari",

Inoltre si precisa che "in tale allegato possono essere altresì inseriti gli interventi per i quali siano pervenute dichiarazioni spontanee di interesse alla sponsorizzazione".

Sono poi espressamente indicate le procedure per la ricerca dello sponsor che "avviene mediante bando pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione procedente per almeno trenta giorni. Di detta pubblicazione è dato avviso su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, nonché per contratti di importo superiore alle soglie di cui all'articolo 28, nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. L'avviso contiene una sommaria descrizione di ciascun intervento, con l'indicazione del valore di massima e dei tempi di realizzazione, con la richiesta di offerte in aumento sull'importo del finanziamento minimo indicato. Nell'avviso è altresì specificato se si intende acquisire una sponsorizzazione di puro finanziamento, anche mediante accollo, da parte dello sponsor, delle obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell'appalto dovuti dall'amministrazione, ovvero una sponsorizzazione tecnica, consistente in una forma di partenariato estesa alla

¹³¹ Così Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici nella determina n. 24/2001.

progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento a cura e a spese dello sponsor. Nel bando, in caso di sponsorizzazione tecnica, sono indicati gli elementi e i criteri di valutazione delle offerte. Nel bando e negli avvisi è stabilito il termine, non inferiore a sessanta giorni, entro il quale i soggetti interessati possono far pervenire offerte impegnative di sponsorizzazione. Le offerte pervenute sono esaminate direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice o, in caso di interventi il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto sia superiore a un milione di euro e nei casi di particolare complessità, mediante una commissione giudicatrice. L'amministrazione procede a stilare la graduatoria delle offerte e può indire una successiva fase finalizzata all'acquisizione di ulteriori offerte migliorative, stabilendo il termine ultimo per i rilanci. L'amministrazione procede, quindi, alla stipula del contratto di sponsorizzazione con il soggetto che ha offerto il finanziamento maggiore, in caso di sponsorizzazione pura, o ha proposto l'offerta realizzativa giudicata migliore, in caso di sponsorizzazione tecnica. Nel caso in cui non sia stata presentata nessuna offerta, o nessuna offerta appropriata, ovvero tutte le offerte presentate siano irregolari ovvero inammissibili, in ordine a quanto disposto dal presente codice in relazione ai requisiti degli offerenti e delle offerte, o non siano rispondenti ai requisiti formali della procedura, la stazione appaltante può, nei successivi sei mesi, ricercare di propria iniziativa lo sponsor con cui negoziare il contratto di sponsorizzazione, ferme restando la natura e le condizioni essenziali delle prestazioni richieste nella sollecitazione pubblica. I progetti per i quali non sono pervenute offerte utili, ai sensi del precedente periodo, possono essere nuovamente pubblicati nell'allegato del programma triennale dei lavori dell'anno successivo”.

Con riguardo dunque alla esigenza delle sponsorizzazioni di tutela del mercato parte della dottrina ha espresso alcune perplessità¹³².

Si afferma che queste esigenze “sono state troppo enfatizzate”¹³³, probabilmente per la considerazione secondo cui la stessa sembrerebbe essere diventata una “ideologia in definitiva analoga a quelle che il neo-liberismo degli anni novanta intendeva superata”.

Probabilmente questo porta a trascurare il fatto che nelle sponsorizzazioni oltre al fatto che le imprese realizzano un profitto va considerata la circostanza secondo cui le sponsorizzazioni costituiscono un mezzo per perseguire gli interessi della collettività.

¹³² Giuseppe Manfredi, Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato, in Aedon Rivista di arte e diritto on line, 2014, 1.

¹³³ Giuseppe Manfredi, Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato, cit.

Questa eccessiva regolazione tra l'altro potrebbe comportare anche il soffocamento del "naturale dinamismo del mercato"¹³⁴.

Ecco perché altra dottrina ritiene piuttosto si debba approdare la modello del dialogo in cui i formalismi si riducono notevolmente¹³⁵. Tuttavia non vi è conformità di vedute poiché lo strumento dell'evidenza pubblica apparirebbe insostituibile¹³⁶.

Conclusioni preliminari

Obiettivo di questo secondo capitolo è quello di analizzare alcuni dei modelli di regolazione dei beni culturali presenti nella legislazione dello Stato.

Ciò per comprendere e mettere in risalto la varietà degli aspetti caratterizzanti la valorizzazione e promozione del patrimonio culturale, tra materialità e immaterialità, tra dimensione identitaria ed economica.

La trattazione è volta a tracciare le linee di tendenza verso cui il legislatore nel corso degli ultimi anni ha indirizzato la disciplina.

Il presupposto di questo percorso è dettato dalla relazione tra economia e cultura.

Due ambiti distinti tra loro non solo dal punto di vista scientifico che non avevamo alcun punto di contatto fino a qualche decennio fa ma che a un certo punto cominciano a interagire e a dialogare fino ad arrivare ad una reciproca per così dire contaminazione.

Si legge tra le righe di qualche autore di economia – come si è detto nel primo paragrafo – che economia e cultura sono da considerarsi due improbabili compagni di letto.

Altro autore ha assolutamente scongiurato che la cultura venisse in contatto con il mercato, con gli strumenti propri dell'analisi economica.

Però il primo dei documenti ufficiali in Europa a parlare di economia della cultura risale al 2006. Esso contiene la prima stima del valore economico della cultura. La cultura cioè rappresenta un ambito in cui è possibile intravedere "crescita reddituale ed occupazione".

Per cui la lettura di questo primo documento ufficiale consente una lettura del valore economico della cultura proprio in questo senso.

¹³⁴ Giuseppe Manfredi, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, cit.

¹³⁵ Gian Domenico Comporti, *Lo Stato in gara: note sui profili evolutivi di un modello*, in *Dir. economia*, 2007, pag. 231 ss., e *Introduzione: dal potere discrezionale alle scelte negoziali*, in Id. (a cura di), *Le gare pubbliche: il futuro di un modello*, cit., pag. 1 ss.

¹³⁶ Giuseppe Manfredi, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, cit.

Autorevole studioso in questo vede la “dimensione economica della cultura in Europea e vede nella “crescita” e “nell’occupazione” – questo con riferimento all’analisi della disciplina sui fondi strutturali – dei mezzi ma non degli obiettivi.

Ecco nella disciplina europea della cultura vi sarebbero, secondo l’opinione di questo studioso non solo aspetti che hanno a che fare con l’economia e il mercato ma che guardano agli elementi identitari, alla memoria, al pluralismo, al dialogo, alla tutela della diversità.

Con uno sguardo rivolto al diritto interno si è segnalato un documento importante – il libro bianco sulla creatività – redatto da una Commissione appositamente istituita in sede ministeriale proprio allo scopo di procedere con la elaborazione di un “modello italiano di creatività e produzione culturale” da un lato e la individuazione di tutte quelle attività che appartengono alla industria culturale, ambito che sarebbe stato tutto da definire e da esplorare per lo sviluppo e la crescita del Paese.

Tutti elementi questi che si terranno in considerazione nella parte di questo lavoro che sarà dedicato alla disciplina post pandemia da Covid 19.

Quel libro bianco sulla Creatività infatti esalta il ruolo degli elementi identitari per lo sviluppo del territorio e di essi dovrà tenersi in considerazione quando si parlerà della cura degli altri interessi pubblici che ruotano intorno alla cultura.

Ambito questo che non può più dirsi isolato quanto meno rispetto alla economia e al mercato.

Nel percorso tracciato in questo capito infatti si è voluto mettere in evidenza di come gli interventi normativi e poi gli interventi di modifica alla disciplina esistente ha condotto verso l’individuazione di aspetti nuovi comunque legati alla cultura.

Uno dei primi interventi nel settore di quelle che il d.lgs 112/1998 ha definito come attività culturali è stato il finanziamento allo spettacolo.

Il modello qui seguito è quello dell’intervento indiretto della destinazione di appositi fondi ripartiti per quote allo spettacolo e alle altre attività che possono essere rilevate anche dalle relazioni annuali al FUS.

Si è detto del limite principale del modello di regolazione del finanziamento diretto che è costituito dall’accesso al beneficio solo per le forme di spettacolo che già hanno avuto da almeno 5 anni un sostegno pubblico – o che comunque si tratti di soggetti che sono in possesso dei requisiti richiesti per ottenere il beneficio.

Parallelamente al modello del finanziamento diretto all'incirca negli stessi anni il legislatore si preoccupa di disciplinare il primo regime fiscale agevolato per la cultura o meglio per i beni culturali e per gli immobili destinati alla cultura.

Qui la dottrina vede il primo superamento del netto distacco o divorzio tra cultura ed economia.

Il modello delle agevolazioni fiscali e poi del credito di imposta, cioè del finanziamento o del sostegno indiretto delle attività legate alla cultura comincia ad affermarsi.

Prima con appositi interventi normativi sul Testo Unico delle Imposte sui Redditi, poi con il decreto Art Bonus e gli altri correttivi.

Sono stati segnalati i limiti di questi interventi che sono rinvenibili nelle soglie fissate al beneficio e soprattutto nella incertezza dell'ammontare per cui il sostegno è concesso perché il legislatore ha voluto che la quota annuale destinabile a questa misura fosse conosciuta solo nell'anno successivo a quello di erogazione della donazione.

Si è fatto cenno anche ai limiti formali della procedura che in parte sono stati superati con il Decreto Art Bonus.

Resta però l'ulteriore limite del mecenatismo diffuso e cioè del mecenatismo che proviene dai privati cittadini e del mancato riconoscimento di forma di agevolazione fiscale per il sostegno di forme dell'arte contemporanea, poiché la cultura sostenibile è solo la cultura consolidata già nel tempo e che in qualche modo ha avuto riconoscimento da parte dello Stato.

Con riguardo alla disciplina delle sponsorizzazioni culturali la considerazione finale consiste nel mettere in rilievo non tanto le novità contenute nel Nuovo Codice degli Appalti che sta per entrare in vigore, ma sul rilievo di economia immateriale come aspetto cui anche il Consiglio di Stato ha dato risalto nella citata sentenza.

Per concludere si è detto dello scopo della sponsorizzazione e cioè di quello volto a realizzare iniziative per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e offrire allo sponsor l'opportunità di promuovere il proprio marchio attraverso l'abbinamento di questo con l'attività culturale oggetto di sponsorizzazione, purché ciò avvenga nel rispetto del decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare.

La sponsorizzazione che riveste forme diverse dal momento che essa può consistere in un contributo in denaro e in questo caso è detta pura, oppure nella erogazione di servizi o dazione di beni acquisiti o realizzati a cura dello sponsor – in questo caso la

sponsorizzazione si dirà tecnica, oppure infine con il versamento di denaro e conferimento di beni o servizi – in questo caso di chiamerà sponsorizzazione mista.

Si è detto dei beneficiari della sponsorizzazione culturale: essi di norma sono pubblici e per questo accedono alla disciplina del Nuovo Codice degli Appalti Pubblici.

Sempre il Ministero della Cultura assume un ruolo da supervisore e questo lo si ricava da tutta una serie di adempimenti non delegabili da parte dell'autorità centrale

La sponsorizzazione sul modello di contratto adottato dal Ministero della Cultura prevede inoltre che siano posta attenzione al piano della comunicazione, che individuano le attività consentite allo sponsor.

Per esempio allo Sponsor è consentito di comunicare oggetto dell'intervento e quindi di associare il proprio marchio al marchio dell'ente sponsorizzato, quindi anche di diffondere pubblicità istituzionali dello sponsor attraverso i mezzi di comunicazione di massa.

Particolari vincoli vi sono nella sponsorizzazione di interventi che riguardano i beni immobili storico-artistici, che sono sottoposti a vincoli di tutela. La soprintendenza potrà autorizzare l'affissione di cartelli o altri mezzi di pubblicità sugli edifici.

Inoltre sul punto è intervenuta la **Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio del Ministero della Cultura** con la **Circolare n. 49/2020 con cui sono state date le indicazioni anche operative per l'uso** a fini pubblicitari, delle coperture dei ponteggi predisposti per l'esecuzione di interventi di conservazione.

Tutto questo per dire dell'evoluzione normativa e soprattutto della doppia anima della disciplina analizzata: intanto la rilevanza sociale delle attività svolte delle imprese che decidono di promuovere e valorizzare il patrimonio culturale; in secondo luogo tutti gli aspetti legati alla contrattazione pubblica disciplinata dal Codice degli Appalti da cui deriva certamente l'inserimento della fattispecie descritta all'interno delle norme volte a disciplinare la logica concorrenziale. Ha sottolineato il Consiglio di Stato che “con la sponsorizzazione si ha dunque lo scambio di denaro contro un'utilità immateriale, costituita dal ritorno di immagine”.

L'analisi dunque della disciplina che regola l'agevolazioni fiscali nel nostro Paese – nella forma del mecenatismo e della sponsorizzazione – consente di affermare che la relazione tra economia e cultura è divenuta sempre più stretta anche e soprattutto nella esaltazione degli aspetti immateriali delle operazioni commerciali che in questo caso consistono per

chi decide di finanziare la cultura in un ritorno di immagine strettamente connesso al
funzione sociale di salvaguarda del patrimonio culturale.

II “SISTEMA INTEGRATO DEI BENI CULTURALI” NELLA REGIONE PUGLIA

**La cultura come fattore identitario
di sviluppo economico**

1.

“

Identità”, “territorio” e “benessere” nello Statuto regionale

Si è detto all’inizio del ruolo delle Regioni nella definizione delle politiche culturali.

L’intervento regionale nel settore delle attività culturali si è caratterizzato negli ultimi venti anni per l’investimento sempre crescente sul piano della *promozione*, oltre che della *progettualità*, della *comunicazione* e del *sostegno alle iniziative culturali che provengono dal territorio*.

Negli anni questo tipo di intervento è avvenuto con una legislazione specifica in materia e in alcuni casi ha rivestito un ruolo autonomo, in altri è stato il frutto delle sollecitazioni provenienti dal legislatore statale.

E’ noto che le indicazioni per questo sono contenute nel d.lgs. 112/1998 e nella legislazione costituzionale insieme alla lettura interpretativa che è derivata dalle sentenze della Corte Costituzionale.

Con velocità e contenuti diversi tra loro, le Regioni - anche se non tutte - hanno perciò colto l’occasione per riordinare l’intero settore, intervenendo anche in specifici ambiti delle attività culturali.

Alcune Regioni italiane – quelle più virtuose per quel che qui interessa - hanno addirittura anticipato il legislatore nazionale, cogliendo l’occasione per una disciplina regionale delle attività culturali, alcune volte offrendo una definizione di patrimonio culturale immateriale¹³⁷.

Questo prima ancora che avvenisse la ratifica della Convenzione di Faro e andando anche oltre la nozione recepita a livello statale che è oggi contenuta – come visto – nell’art. 7 bis del Codice dei beni culturali, con tutti i limiti di cui già si è lungamente dibattuto nel primo capitolo.

L’approvazione dello Statuto da parte della Regione Puglia rappresenta un’eccezione rispetto al panorama normativo nazionale per come autorevolmente sostenuto¹³⁸; molte

¹³⁷ Con legge regionale 23 ottobre 2008, n. 27 la Regione Lombardia intende “valorizzare” il patrimonio culturale immateriale “presente sul territorio lombardo o presso comunità di cittadini lombardi residenti all’estero o comunque riferibile alle tradizioni lombarde”. Per patrimonio culturale immateriale si intendono in particolare “le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, i saperi, e quanto ad esso connesso, che le comunità locali, i gruppi sociali o i singoli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale, della loro storia e della loro identità”; “la memoria di eventi storici significativi per la loro rilevanza spirituale, morale e civile di carattere universale, nonché per la loro rilevanza culturale identitaria per le comunità locali e le tradizioni orali, i miti, le leggende ad essi connessi” (art. 1).

¹³⁸ Claudia Tubertini, *I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2005, 2.

altre Regioni hanno avuto non poche difficoltà nel percorso di approvazione degli stessi all'indomani della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.

Legge che ha imposto alle Regioni italiane la revisione dei propri statuti per effetto della Riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001.

Le Regioni hanno infatti dovuto regolare e definire i principi di azione, la relazione tra organo esecutivo e assemblea; hanno disciplinato il riparto tra organi interni della potestà normativa; hanno disciplinato i rapporti con l'Unione Europea, le altre regioni e lo Stato, con l'introduzione poi di istituti nuovi o parzialmente nuovi.

Il processo di rinnovamento è stato caratterizzato dall'intervento della Corte Costituzionale che ha avuto un ruolo essenziale sia dal punto di vista interpretativo sia nella risoluzione di conflitti che si erano venuti a creare.

Il quadro normativo sotto il profilo dell'adozione degli Statuti è perciò fortemente variegato, ma la Regione Puglia come anticipato è tra quelle che eccezionalmente è riuscita a dare attuazione alle richieste del legislatore costituzionale, con un profondo percorso di rinnovamento.

In questo senso l'analisi della produzione normativa in materia culturale da parte della Regione Puglia può essere considerato per alcuni aspetti un punto privilegiato di osservazione.

Diversi potrebbero essere i profili di indagine, ma l'obiettivo è quello di individuare anche in questo caso i nodi cruciali che ci si è posti di investigare.

Può dirsi allora che saranno oggetto di particolare osservazione alcuni aspetti della produzione normativa della Regione Puglia che hanno a che vedere con la nozione di patrimonio culturale, il suo contenuto identitario, la sua relazione con l'economia e il mercato, gli aspetti anche inediti della medesima disciplina rispetto alle indicazioni provenienti dalla legislazione statale.

Si sa che quest'ultima è rimasta ancorata alla *corporeità della nozione* perché le definizioni contenute nel Codice dei Beni Culturali non sono sufficienti a far ritenere che la legislazione italiana abbia integralmente colto le aperture che come visto provengono soprattutto dalle Convenzioni Internazionali.

Per entrare nel vivo dell'analisi si prende ora in considerazione lo Statuto della Regione Puglia, al fine di individuare tutti i riferimenti che in maniera diretta o indiretta possono

esser qui utili per dare un completo quadro di **definizione del “sistema cultura” per la Regione Puglia.**

Per entrare nel vivo della trattazione si prenderanno in esame i principi, i compiti e alcuni aspetti della partecipazione e quindi il titolo I, il titolo II, il titolo III.

Tra i Principi per quel che qui interessa si considera l’art. 1 secondo cui “la Puglia [...] è regione autonoma fondata sul rispetto della dignità, dei *diritti e delle libertà della persona umana e sui valori* che hanno informato quanti si sono battuti per la Liberazione e per la riconquista della democrazia nel nostro Paese”.

Di seguito “La Puglia, per la storia *plurisecolare di culture*, religiosità, cristianità e laboriosità delle popolazioni che la abitano e per il *carattere aperto e solare del suo territorio proteso sul mare*, è ponte dell’Europa verso le genti del Levante e del Mediterraneo negli *scambi culturali, economici e nelle azioni di pace*”.

E ancora essa “persegue il benessere e la sicurezza [dei suoi abitanti] ispirandosi ai principi della *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e della Costituzione italiana*”.

Infine “La Regione esercita la propria funzione di governo attuando il *principio di sussidiarietà*, come responsabilità primaria delle *istituzioni più vicine ai bisogni* e come integrazione costante con le *iniziative delle formazioni sociali* e del volontariato dirette all’interesse generale e alla *tutela pubblica dei diritti universali*”.

Se il primo articolo guarda alla **tutela dei diritti e delle libertà** nel rispetto non solo del diritto interno ma anche delle Carte Internazionali ancor più interessante è l’art. 2 “La Puglia riconosce *la propria identità nel territorio* e nelle *tradizioni regionali* che costituiscono *risorsa da tramandare alle future generazioni*.”

Appare quindi chiaro la stretta connessione tra identità e territorio insieme a tradizioni regionali. Queste ultime sono definite come “risorse” evidentemente da proteggere per poter essere tramandate “alle future generazioni”.

Poi ancora “*Il territorio della regione Puglia è un bene da proteggere e da valorizzare in ciascuna delle sue componenti ambientale, paesaggistica, architettonica, storico culturale e rurale.*”

Infine il territorio stesso è un bene da proteggere in tutte le sue componenti e cioè l’ambiente, il paesaggio, l’architettura, la storia culturale rurale.

Di seguito l'art. 3 "La Regione riconosce nella pace, nella solidarietà e nell'accoglienza, nello *sviluppo umano e nella tutela delle differenze*, anche di genere, altrettanti diritti fondamentali dei popoli e della persona, con particolare riferimento ai soggetti più deboli, agli immigrati e ai diversamente abili".

Sono perciò qualificati come diritti fondamentali "lo sviluppo umano e la tutela delle differenze".

Nell'art. 4 "La Regione riconosce, tutela e promuove le **minoranze linguistiche** presenti nel proprio territorio. 2.La Regione **valorizza il legame con i pugliesi emigrati**".

Vi è qui il riferimento alle minoranze linguistiche e al legame con il territorio per chi più non vi abita.

Nell'art. 10 "La Regione tutela e promuove la **qualità della vita dei cittadini**, con particolare attenzione alle condizioni dei diversamente abili, garantisce la sicurezza sociale e il diritto alla salute e all'assistenza. 2.La legge regionale individua i sistemi di garanzia della sicurezza alimentare e della **salvaguardia delle risorse idriche e naturali**, agendo responsabilmente **nei confronti delle generazioni future**.

Nel successivo art. 11 "La Regione incentiva lo **sviluppo sostenibile dell'economia pugliese**, nel rispetto dell'ambiente, attraverso interventi tendenti a rafforzare **un sistema produttivo integrato**, a valorizzare le **risorse e le vocazioni territoriali** con azioni di concertazione istituzionale e a internazionalizzare l'economia regionale. 2.Al fine di rendere concretamente fruibile il diritto al lavoro, la Regione attua politiche attive, con particolare riferimento alle esigenze e alle aspirazioni delle generazioni più giovani, e opera per la rimozione di tutte le condizioni ostative alla sua piena attuazione. 3.Nel quadro del sostegno allo **sviluppo economico, alla coesione e alla solidarietà sociale**, la Regione altresì promuove e favorisce la cooperazione a carattere di mutualità e senza fini speculativi, definendone con legge gli strumenti attuativi. 4.La Regione riconosce il ruolo delle Organizzazioni sindacali nella rappresentanza dei lavoratori. 5.La Regione **valorizza e sostiene l'impresa** e riconosce il ruolo di rappresentanza delle relative associazioni. 6.La Regione **valorizza e tutela l'artigianato**, anche nelle sue forme associate.

Più specificamente riguardo all'oggetto che è qui aspetto privilegiato l'art. 12 stabilisce "La Regione **promuove e sostiene la cultura, l'arte, la musica e lo sport, tutela i beni culturali e archeologici**, assicurandone la **fruibilità**. 2.La Regione riconosce nello

spettacolo una **componente essenziale della cultura e dell'identità regionale** e ne promuove iniziative di produzione e divulgazione. 3. La Regione garantisce il diritto allo studio, sostiene la ricerca scientifica e, al fine di radicarne la diffusione sul territorio, favorisce intese anche con il sistema universitario pugliese.

Infine per quel che dopo sarà detto l'art. 13 "La Regione: a) riconosce nella **partecipazione attiva e consapevole dei cittadini** l'elemento essenziale della vita pubblica democratica; b) promuove il rapporto tra società e istituzioni e tra le istituzioni stesse garantendo **forme di coinvolgimento** nelle proprie scelte agli enti locali, alle autonomie funzionali, alle formazioni sociali e ai soggetti **portatori di interessi diffusi**; c) favorisce, nel rispetto della loro autonomia, **le forme democratiche di associazionismo e di autogestione**.

Si vedrà ora come nel prosieguo della trattazione la Regione Puglia ha dato attuazione per il tramite di leggi ordinarie e di specifici e diversi atti normativi ai principi e alle puntualizzazioni contenute nello Statuto.

Si avvia il percorso con una approfondita analisi della legge sulle attività culturali.

2. La legge organica sulle attività culturali

Con legge 29 aprile 2004, n. 6 la Regione Puglia ha individuato "le norme organiche in materia di spettacolo e di disciplina transitoria delle attività culturali".

Due sono le considerazioni di principio.

La prima secondo cui a livello nazionale manca un *corpus* normativo organico sulle attività culturali e da qui il particolare interesse verso lo studio degli atti normativi diversi da quelli nazionali per l'importanza che questi potrebbe avere a livello centrale.

In secondo luogo l'ampiezza della apertura da parte della Regione sia dal punto di vista del contenuto della nozione, della distanza rispetto alla nozione che si trova disciplinata nel Codice dei Beni culturali, del forte legame con l'economia, della stretta inerenza al territorio, allo sviluppo dello stesso, del collegamento con le tradizioni e il folklore, quindi della sua espansione verso l'immaterialità e l'affrancamento invece dalla corporeità.

Per andare all'oggetto dell'indagine si guarda innanzitutto al titolo legge regionale 29 aprile 2004, n. 6 "Norme organiche in materia di spettacolo e norme di disciplina transitoria delle attività culturali".

Il primo aspetto riguarda la distinzione tra attività di spettacolo e attività culturali. Si sa già che in ambito nazionale due sono le correnti di pensiero: la prima che lo spettacolo sia qualcosa di diverso dalle attività culturali e per questo meriterebbe una disciplina organica diversa da quella delle attività culturali.

Una seconda corrente di pensiero – che qui si condivide – ritiene che lo spettacolo faccia parte delle attività culturali e che sia una delle manifestazioni delle attività culturali che merita certamente una disciplina ma che non esime da ritenere che si abbia necessità di un corpus normativo che va a disciplinare le attività culturali in generale.

Con ciò ritenendo in premessa la necessità di superare il contesto normativo del Codice dei Beni culturali che come molte volte detto rispetto alle attività culturali manifesta il limite dell'essere ancorato alla *res*.

Il secondo aspetto che è collegato a quanto detto finora è che la legge regionale nel punto del titolo in cui recita “disciplina transitoria” intende fare riferimento a un disciplina che è dettata per il contesto regionale pur restando in attesa della disciplina nazionale sulle attività culturali.

Se si va a guardare in linea di massima la legge individua i princìpi, le funzioni, gli interventi, alcuni organi.

Con riguardo alle finalità all'art. 1 è stabilito che “La Regione, nella cornice dei propri principi statutari, riconosce nello *spettacolo una componente fondamentale della cultura, un fattore di sviluppo economico e sociale, un'espressione importante dell'identità dei territori*. 2.La Regione riconosce, altresì, lo spettacolo quale *strumento di comunicazione* di arte, di formazione, di promozione culturale, di incontro e dialogo sociale. 3.La Regione, con la presente legge, **definisce il quadro generale degli obiettivi e le forme del loro raggiungimento, nonché identifica le tipologie di intervento** in materia di attività teatrali, musicali, coreutiche, cinematografiche, audiovisive, dello spettacolo viaggiante e circense, garantendo la qualità artistica, il pluralismo culturale e le pari opportunità. 4.La Regione favorisce, in materia di spettacolo, la collaborazione tra organismi pubblici e soggetti privati, nonché tra gli stessi organismi pubblici e tra i soggetti privati fra loro, al fine di conseguire *la razionalizzazione delle risorse economiche e organizzative*.

Già nelle finalità è chiaro che lo spettacolo è una delle manifestazioni delle attività culturali, o meglio indica lo spettacolo come componente fondamentale della cultura.

Espressamente è detto che la legge è di tipo organico e quindi va a disciplinare in modo completo la materia delle attività culturali.

In terzo luogo quel che qui interessa si chiarisce che allo spettacolo è riconosciuto quale “fattore di sviluppo economico e sociale” e quale “espressione importante dell’identità dei territori”.

Per questo si definiscono le funzioni della Regione subito dopo all’art. 2 “La Regione, nel rispetto dei principi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 (Conferimento di compiti e funzioni dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e nel contesto normativo degli articoli 23 e 24 della legge regionale 11 dicembre 2000, n.24 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere, mercati e commercio, turismo, sport, promozione culturale, beni culturali, istruzione scolastica, diritto allo studio e formazione professionale), esercita le *funzioni di programmazione e impulso promozionale* in materia di spettacolo, con il *concorso degli enti locali e sentite le associazioni* di categoria maggiormente rappresentative. 2.La Regione *indirizza e coordina* gli interventi in materia di spettacolo avendo riguardo alla produzione, alla circuitazione degli eventi, alla promozione e alla formazione del pubblico e agevola la più *ampia partecipazione dei fruitori*. 3.La Regione *assicura azioni equilibrate e omogenee* nella promozione, diffusione e circuitazione delle attività dello spettacolo, riservando speciale attenzione alle aree meno servite e svantaggiate. 4.La Regione favorisce in materia di spettacolo la *collaborazione* tra organismi pubblici e soggetti privati, nonché tra gli stessi organismi pubblici e tra i soggetti privati fra loro, anche per utilizzare in maniera proficua le risorse economiche e organizzative. 5.La Regione riconosce e offre il proprio sostegno alle eccellenze artistiche che si sono affermate negli ambiti regionale, nazionale e internazionale, sulla base dei criteri che saranno determinati dalla Giunta regionale, sentito l’Osservatorio di cui e la competente Commissione consiliare permanente. 6.La Regione *offre sostegno all’imprenditoria giovanile nel settore dello spettacolo per la creazione di nuove occupazioni*. 7.La Regione promuove lo sviluppo e la diffusione dello spettacolo anche attraverso *collaborazioni e progetti comuni* con lo Stato, le altre Regioni, l’Unione europea, le università e il sistema economico produttivo e finanziario.

Nel suo ruolo promozionale è di interesse che la Regione riservi a sé la programmazione

degli interventi nel rispetto del principio di collaborazione istituzionale sia con in centro (lo Stato) che con la periferia (gli enti locali) e che ciò avvenga anche nel rispetto del principio di sussidiarietà (soggetti privati).

Il secondo aspetto che si intende mettere in risalto riguarda l'attenzione alla imprenditoria giovanile per la "creazione di nuove occupazioni". In questo si ravvisa l'eco della disciplina comunitaria e del primo dei documenti ufficiali sull'economia della cultura di cui si è dato atto (all'interno del secondo capitolo) in cui il ruolo della cultura è anche quello di contribuire all'economia e alla crescita dell'occupazione del Paese.

Si considerano ora le funzioni delle Province e dei Comuni contenute nell'art. 3 della legge: "1. Le Province e i Comuni, negli ambiti territoriali di propria competenza e in collaborazione con la Regione: a) promuovono *la formazione del pubblico e l'attività di spettacolo, anche in relazione a finalità turistiche e di sviluppo locale*; b) partecipano, in forma diretta o convenzionata, con l'assunzione dei relativi oneri, alla *costituzione e gestione di soggetti stabili*; c) partecipano, anche in forma associata, alla *distribuzione della produzione teatrale e musicale sul territorio*; d) promuovono e sostengono, in accordo con le amministrazioni competenti, *la diffusione delle attività di spettacolo per le scuole e le università*. 2. Le Province e i Comuni concorrono altresì alla definizione dei *programmi regionali in materia di spettacolo*. 3. Le Province e i Comuni, nel contesto della programmazione regionale e negli ambiti territoriali di competenza: a) sostengono le attività di spettacolo, raccordandole con le politiche di valorizzazione dei beni culturali e di promozione artistica e con le politiche sociali, per *rispondere ai bisogni di cultura e di crescita sociale delle comunità locali*; b) svolgono, anche tramite forme associative, i compiti attinenti *l'erogazione dei servizi* per le diverse forme di spettacolo, anche con riguardo alla promozione, programmazione e distribuzione degli spettacoli, avvalendosi di proprie strutture o di strutture di soggetti privati convenzionati; c) attuano interventi di creazione, di adeguamento e qualificazione di sedi e attrezzature destinate alle attività di spettacolo, di innovazione tecnologica e di valorizzazione del patrimonio storico e artistico dello spettacolo; d) *promuovono la cultura musicale di tipo bandistico, corale e orchestrale*. 4. Le Province, in particolare, nell'ambito della programmazione regionale, promuovono e indirizzano la *formazione del personale artistico, tecnico e organizzativo del settore dello spettacolo, anche in collaborazione con le istituzioni universitarie*. 5. I Comuni, in particolare, nell'ambito della programmazione regionale: a) promuovono le

attività di valorizzazione delle tradizioni teatrali e musicali locali; b)provvedono alle funzioni amministrative previste dalla normativa nazionale nonché dalla presente legge e dal relativo regolamento in favore degli spettacoli di arte varia, attività circensi e spettacoli viaggianti”.

In questo articolo il contenuto delle funzioni degli enti territoriali dove l’azione amministrativa va a concretizzarsi sul territorio in tutti i suoi aspetti.

Quello principale e innovativo riguarda certamente la “formazione del pubblico e l’attività di spettacolo anche in relazione allo sviluppo del turismo e dello sviluppo locale”.

Espressione che riecheggia ciò che si definisce il “turismo culturale” che ha a che fare con la connotazione fortemente identitaria della cultura promossa a livello locale.

Si parla poi di intervenire nella programmazione e anche nella progettazione degli interventi anche di tipo formativo per giungere alla valorizzazione stessa della cultura nelle più ampie e diverse manifestazioni.

Sull’intervento della Regione si precisa ulteriormente all’art. 4 “1.Le finalità e gli obiettivi della presente legge sono perseguiti mediante il sostegno della Regione ai soggetti che operano nel settore dello spettacolo, con riguardo alle seguenti attività: a)produzione di spettacoli realizzati da soggetti che *insistono e operano stabilmente sul territorio regionale*, nel rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore; b)coproduzione di spettacoli anche in ambito nazionale e internazionale; c)distribuzione di spettacoli, con particolare *riguardo alle produzioni pugliesi*; d)realizzazione di festival e rassegne *finalizzate anche alla promozione dell’identità culturale pugliese*; e)formazione del pubblico, in particolare giovanile, in collaborazione con gli operatori dello spettacolo, le istituzioni scolastiche e le università; f)*attuazione di forme di sperimentazione, di innovazione e di ricerca dei linguaggi dello spettacolo*; g)programmazione di qualità relativa al piccolo esercizio cinematografico, ai cinema dei centri urbani e *alle sale d’essai* riconosciute ai sensi della normativa nazionale; h)definizione dei criteri di individuazione delle aree comunali riservate allo spettacolo viaggiante e alle attività circensi. 2.La Regione, inoltre, concede contributi per spese di investimento per: a)restauro, adeguamento e riqualificazione di sedi, nonché per attrezzature destinate alle attività di spettacolo; b)*innovazione tecnologica*, soprattutto ai fini della promozione e dell’informazione del pubblico; c)valorizzazione, catalogazione,

conservazione del patrimonio storico e artistico dello spettacolo, con particolare attenzione al *patrimonio storico bandistico, nonché a quello del folklore locale*.

In questo articolo forte è il collegamento tra cultura e territorio: si parla di soggetti stabili che operano sul territorio; di produzioni pugliesi; di promozione della identità culturale pugliese.

In secondo luogo è qui la parte relativa alla promozione di produzioni sperimentali e innovativi: in questo la distanza enorme rispetto alle regole del finanziamento nazionale dello Spettacolo (laddove si è già sottolineato il limite nella stabilità dei processi produttivi con scarso riferimento alla contemporaneità dell'arte) e al regime fiscale del mecenatismo e delle sponsorizzazioni disciplinato a livello statale solo in favore di soggetti che operano da tempo sul mercato.

Si sottolinea poi l'intervento sul piano della innovazione tecnologica.

Infine si fa riferimento al patrimonio storico bandistico e al folklore locale.

Riguardo agli strumenti la legge passa poi a disciplinare la programmazione e infatti all'art. 5 è stabilito che: "1.La Giunta regionale, sentito l'Osservatorio regionale dello spettacolo di cui all'articolo 6, approva con regolamento *il programma triennale in materia di spettacolo*. 2.Il programma triennale prevede: a)gli obiettivi da perseguire; b)le priorità tra le diverse tipologie d'intervento; c)le procedure e le modalità di attuazione degli interventi; d)i criteri per la verifica della realizzazione delle attività oggetto degli interventi di cui all'articolo 4. 3.La Regione, in attuazione del programma triennale, stabilisce *le quote da destinare agli interventi* di cui alla presente legge.

Si definisce in questo modo il ruolo della Regione nella programmazione triennale degli interventi.

All'art. 6 è individuato l'Osservatorio regionale dello Spettacolo e alla sua importanza rispetto alle funzioni di programmazione degli interventi. All'art. 7 è individuata la disciplina dell'Apulia film commission anche qui individuando un soggetto, quale fondazione, con il preciso scopo di promuovere le produzioni dello spettacolo registrato – cioè dello spettacolo cinematografico – prodotto a livello locale, con l'obiettivo di "valorizzazione del patrimonio artistico e ambientale, delle risorse professionali e tecniche, creando le condizioni per attirare in Puglia le produzioni cinematografiche, televisive e pubblicitarie italiane ed estere

Interessante nelle attività di riconoscimento, qualificazione e accreditamento dei soggetti che operano intorno e nell'ambito dello Spettacolo l'istituzione di un albo regionale all'art. 8 "1.La Regione istituisce l'Albo regionale dei soggetti che operano negli ambiti dello spettacolo, distinto per settori, in funzione di una valorizzazione delle energie e delle competenze presenti sul territorio, secondo i criteri stabiliti dalla Giunta regionale con apposito regolamento".

Tra gli strumenti per l'attuazione della programmazione il legislatore regionale riconosce all'art. 9 il ruolo delle Convenzioni con soggetti pubblici e privati. Questo tipo di intervento richiama la disciplina nazionale contenuta nella già citata circolare del Ministero per i Beni e le Attività culturali nonché quella dottrina che sottolinea la disomogeneità a livello nazionale per quel riguarda le relazioni pubblico-privato nell'attuazione delle politiche culturali in Italia e di cui si è già tenuto conto nel capitolo II.

Di seguito l'art. 9 che reca titolo "Convenzioni" e precisa che "1. La Regione, nel rispetto degli obiettivi del programma triennale, favorisce la realizzazione delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, mediante *apposite convenzioni*. 2.La Regione stipula convenzioni, di norma pluriennali, con soggetti pubblici che si avvalgono di professionalità riconosciute nel settore dello spettacolo e anche con soggetti privati, purché inseriti nell'Albo regionale, dotati di adeguate risorse produttive, finanziarie e organizzative, che propongono e realizzano, anche con il coinvolgimento e l'apporto finanziario di altri partner pubblici e privati, *progetti di elevata qualità artistica d'interesse regionale, nazionale e internazionale*. 3.Gli schemi delle convenzioni sono disciplinati dalla Giunta regionale

All'art. 10 invece una chiara replica della disciplina del FUS nazionale qui "Fondo unico regionale dello spettacolo" "1.E'istituito il Fondo unico regionale dello spettacolo, di seguito denominato FURS. 2.Il FURS è finalizzato a *sostenere e a incrementare le attività nei settori del cinema, del teatro, della musica, della danza e dello spettacolo viaggiante*, con priorità per i soggetti pubblici e privati già riconosciuti dal Ministero per i beni e le attività culturali. 3.Alla dotazione del fondo si provvede con l'istituzione di apposito capitolo di spesa da iscriversi annualmente nel bilancio pluriennale della Regione. 4.Nel FURS confluiscono inoltre le risorse finanziarie statali del Fondo unico

per lo spettacolo, nonché le risorse conferite alla Regione da altre istituzioni o enti pubblici e privati.

Tra gli strumenti di attuazione l'art. 11 prevede "Istituzione e organismi d'interesse regionale) 1.La Regione può *aderire o partecipare alla costituzione di enti o fondazioni* di cui all'articolo 12 del codice civile che, senza scopi di lucro, abbiano finalità nei settori di cui alla presente legge. 2.La Giunta regionale, nell'ambito del regolamento di cui all'articolo 5, ai fini della valorizzazione della propria tradizione artistica e della diffusione in campo nazionale e internazionale della cultura teatrale e musicale pugliese, riconosce il ruolo d'interesse regionale alle Fondazioni, alle ICO, ai Teatri stabili e agli organismi di produzione, promozione ed esercizio con sede nella regione e riconosciuti dal Ministero per i beni e le attività culturali.

Da ultimo all'art. 12 la previsione di un "Fondo di garanzia" "1.E'istituito il Fondo di garanzia finalizzato a favorire l'accesso al credito bancario dei soggetti pubblici e privati che gestiscono strutture permanenti di spettacolo in Puglia. 2.Le modalità operative e di attuazione del Fondo di garanzia sono disciplinate con provvedimento della Giunta regionale.

Quanto all'esecuzione l'art. 13 infine rinvia ad un apposito regolamento.

3.Musiche, danze e bande di tradizione.

Il quadro normativo descritto si arricchisce poi nel corso degli anni con ulteriori interventi quasi tutti di tipo settoriale che hanno a che vedere con la musica e la danza di tradizione orale¹³⁹.

Essi culminano però in un progetto più ampio di gestione integrata delle risorse che ruotano intorno alla cultura. Si approda quindi ad un progetto legislativo più ampio che comprende la disciplina dei grandi eventi in senso sostenibile in favore della tutela dell'ambiente.

Questo per la valorizzazione del territorio nell'ambito del turismo sostenibile.

¹³⁹ Su alcune questioni giuridiche Mastroliano Italo, *Il diritto d'autore nella musica di tradizione orale. Lacune e possibili rimedi nella tutela giuridica del bene culturale immateriale*, In *Rivista di Diritto delle Arti e dello Spettacolo*, 2019, 1, 69:78.

Con legge regionale 22 ottobre 2012, n. 30 si interviene sulla “tutela e valorizzazione delle musiche e delle danze popolari di tradizione orale”.

E' ambizioso questo progetto legislativo ed è per questo che si è scelto di tenerne conto. La definizione richiama intanto la Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e pone l'intervento nell'ottica della tutela e valorizzazione della “**memoria culturale delle musiche e delle danze popolari di tradizione orale** storicamente originatesi o attestatesi **nei suoi territori** e contribuisce allo sviluppo della pratica musicale promuovendo iniziative e facilitandone l'esercizio, al fine di garantirne la più ampia diffusione nell'ambito delle comunità locali”. (Art. 1).

Le modalità di intervento sono declinate nella funzione di programmazione pluriennale le cui attribuzioni sono in capo alla Giunta, che previo parere della Commissione consiliare competente, è incaricata di approvare il programma triennale integrato di interventi nel **settore della musica popolare** (art. 2).

Anche in questo contesto si provvede a istituire un *apposito Albo regionale* dove possono iscriversi i soggetti, costituiti in qualsiasi forma giuridica e senza scopo di lucro, che svolgano attività di musica e di danza popolare (art. 3).

Si provvede poi a disciplinare *la concessione su base annuale delle risorse disponibili* in favore dei soggetti iscritti all'albo nella modalità che già è stata definita di intervento diretto. L'obiettivo è quello di contribuire in quota parte all'acquisto, al miglioramento e al completamento di attrezzature musicali fisse e mobili; allo svolgimento di attività culturali e di spettacolo fuori dai confini regionali; alla realizzazione di percorsi di formazione e approfondimento della conoscenza delle pratiche musicali e coreutiche tradizionali, con particolare attenzione al coinvolgimento degli anziani depositari dei saperi tradizionali; alla realizzazione di cd e dvd contenenti produzioni musicali originali dei gruppi (art. 4).

Sono inoltre previsti contributi in favore degli enti locali per la realizzazione di archivi e biblioteche multimediali specializzati; la realizzazione di festival, raduni e analoghe iniziative di spettacolo nel campo delle musiche e delle danze popolari di tradizione orale, anche in collaborazione con i soggetti associazionistici e privati operanti nel settore (art. 5).

Negli articoli successivi la disciplina circa gli adempimenti e i requisiti per ottenere i contributi.

Dello stesso tenore la recente proposta di legge sulle “Bande della tradizione pugliese” che è stata approvata in sede di Quarta Commissione della Regione Puglia.

La stessa reca intanto una importante definizione. Si tratterebbe cioè di quell’ *“Antico fenomeno musicale tipico della Puglia e del Sud Italia, consistente in una formazione di strumenti a fiato e percussioni, organizzata sul modello dell’orchestra, con un organico in divisa non inferiore a 35 strumentisti, oltre al direttore»*.

Questa è la definizione delle bande da giro che è possibile ritrovare nella proposta di legge che poi in sede di ultima approvazione sempre nella stessa Commissione IV si sarebbe tramutata nella più ampia considerazione delle “bande di tradizione pugliese” che va a riconoscere le 117 bande presenti sul territorio.

Ciò perché l’obiettivo in fase finale sarà quello di inserire questa proposta di legge nella più ampia disciplina contenuta nella legge 17 del 2013 di cui si dirà nel prossimo paragrafo, in modo da implementare quella che viene definita come la “legge quadro del patrimonio culturale immateriale”.

Si precisa inoltre nella proposta che sta per passare al Consiglio regionale che la Regione Puglia intende promuovere e sostenere la cultura bandistica pugliese perché *“espressione del patrimonio culturale immateriale regionale”*.

Ancora più interessante è il passaggio del testo della proposta di legge in cui si riconosce *“la funzione sociale, culturale, identitaria, di arte democratica e di valorizzazione territoriale”*.

Tra gli obiettivi ulteriori vi è quello della *“promozione della conoscenza, della diffusione e della pratica della cultura musicale bandistica assieme”* e inoltre della *“ricerca di partiture, compositori, testi per la conoscenza della storia delle bande e dei suoi più importanti protagonisti”*.

Inoltre si sta cercando di **sollecitare** la creazione di un “museo diffuso” e la previsione di un contributo annuale ai soggetti iscritti in apposito albo sul modello delle leggi di promozione precedentemente analizzate.

4. Il patrimonio culturale immateriale

Si prenderà ora in esame la legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 sulle “Disposizioni in materia di beni culturali”.

Di notevole interesse sono le parti che qui si intendono prendere in considerazione e cioè le disposizioni generali e la programmazione.

Nell'ultima parte si prenderà in esame l'attuazione del modello disciplinato dalla Regione Puglia in relazione alle attività culturali.

La legge è adottata "in attuazione degli articoli 9, 117 e 118 della Costituzione, nonché nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e della disciplina di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

E' precisato fin dall'inizio nell'art. 1 che la Regione "**valorizza il proprio patrimonio culturale materiale e immateriale**, conservato negli istituti e luoghi della cultura e diffuso sul territorio.

Riguardo alle azioni è previsto che siano "finalizzate al potenziamento e al miglioramento della fruizione dei beni culturali, per contribuire alla conoscenza e alla conservazione e fruizione del patrimonio culturale, al **rafforzamento dell'identità storica e culturale, allo sviluppo del territorio e alla promozione dell'inclusione sociale e culturale delle popolazioni.**

Infine "La Regione individua nella **sussidiarietà**, nella **partecipazione**, nel **pluralismo** e nella **leale collaborazione** i principi cui conformare l'attività dei soggetti pubblici e privati che operano nel settore dei beni culturali".

Di seguito la individuazione dell'oggetto e degli obiettivi: "1. La legge disciplina gli interventi della Regione e degli enti locali in materia di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale, nel rispetto della ripartizione delle competenze in materia. 2. Le azioni disciplinate dalla presente legge perseguono: a) la promozione della conoscenza, salvaguardia, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale nell'ambito delle politiche di sviluppo della cultura, assicurando la tutela della persona, favorendo i bisogni di crescita culturale e garantendone i processi di formazione continua e ricorrente; b) la cooperazione e l'interazione tra i diversi livelli istituzionali tra i quali sono ripartite le competenze in materia di conoscenza, salvaguardia, conservazione e valorizzazione dei beni culturali; c) **l'integrazione quale metodo prioritario di valorizzazione del patrimonio culturale, materiale e immateriale** con: 1) **gli interventi connessi alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio**; 2) **le politiche di coesione e**

sviluppo socio-economico e con particolare riguardo alle politiche di promozione della qualità del territorio e del turismo; 3) le politiche culturali e le politiche attinenti la ricerca, l'istruzione e gli altri servizi sociali; d) la **promozione della partecipazione ai processi conoscitivi del rilievo culturale dei beni e alla definizione delle strategie e modalità di conservazione, valorizzazione e promozione dello stesso patrimonio culturale**, anche in raccordo con le attività degli ecomusei di cui alla legge regionale 6 luglio 2011, n. 15 (Istituzione degli ecomusei della Puglia), ove istituiti; e) la **promozione di metodi consensuali di programmazione e gestione**, attraverso l'incentivazione della progettualità integrata a livello territoriale nell'ambito di processi che prevedano la **corresponsabilità anche finanziaria dei soggetti pubblici e privati** coinvolti e assicurino la sostenibilità delle gestioni e la qualità dei servizi; f) la valorizzazione e la promozione dei beni culturali quali spazi, espressioni e pratiche che favoriscono lo sviluppo di relazioni fra i fruitori **basate sui fattori storici, culturali e identitari**, atte anche a migliorare e sviluppare i processi della creatività e dell'innovazione, anche avvalendosi degli ecomusei di cui alla l.r. 15/2011; g) **l'innovazione nelle forme organizzative e gestionali**, mediante l'uso di metodologie scientifiche per la raccolta, la gestione, l'inventariazione e la valorizzazione del patrimonio culturale, e nelle forme di diffusione della conoscenza, attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e dello scambio di esperienze e buone pratiche; h) la qualificazione di istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del Codice, nonché gli ecomusei di cui alla l.r. 15/2011 e il consolidamento della loro funzione sociale ed educativa; i) la promozione di intese con le istituzioni religiose, nell'ambito della valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso di cui all'articolo 9 del Codice; j) la promozione della conoscenza, la protezione e la conservazione del patrimonio librario documentario non statale; k) la predisposizione, di intesa con le università e le organizzazioni professionali, di percorsi di formazione che favoriscano l'occupazione giovanile qualificata nel campo dei beni culturali e di formazione permanente del personale occupato nel settore dei beni culturali.

L'art. 2 individua dunque nella gestione e approccio integrato il metodo per la valorizzazione dei beni culturali; sottolinea il ruolo della partecipazione di tutti gli attori pubblici e privati e contestualmente definisce l'ambito di corresponsabilità di entrambi.

E' interessante il contenuto poi dell'art. 3 che reca le "definizioni: 1. Ai fini della presente legge si intendono per: a) **tutela: l'esercizio delle funzioni e delle attività dirette, sulla**

base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale e a garantirne la conservazione per fini di pubblica fruizione; b) salvaguardia: l'attività volta ad assicurare la protezione dei beni culturali; c) conservazione: il mantenimento o il recupero della integrità del bene, sia sotto il profilo strettamente materiale che per gli aspetti attinenti all'identità culturale della cosa in sé considerata; d) **promozione: l'attività diretta a far conoscere ed apprezzare i beni culturali;** e) **fruizione: accessibilità e disponibilità pubblica del patrimonio culturale finalizzate al miglioramento della conoscenza dei valori di cui tale patrimonio è portatore;** f) **valorizzazione: la predisposizione dei mezzi diretti a consentire o migliorare la possibilità di accesso ai beni culturali al fine di agevolare la percezione e l'apprendimento dei valori che ad essi afferiscono;** g) integrazione: la condivisione di conoscenze e la costruzione di percorsi ed azioni capaci di costruire relazioni stabili fra diversi soggetti e settori di intervento allo scopo di assicurare una sostenibile e più efficace valorizzazione dei beni culturali; h) **sistema integrato dei beni culturali: l'aggregazione di risorse culturali del territorio, adeguatamente organizzate in rapporto ai beni ambientali, messe in rete e gestite mediante forme di cooperazione interistituzionale,** al fine di promuovere percorsi di **valorizzazione integrata per lo sviluppo sostenibile e la coesione sociale;** i) istituti documentari: gli istituti (biblioteche, archivi) destinati alla conservazione delle copie della produzione editoriale realizzate sul territorio regionale, così come individuati dalla Giunta regionale; j) Carta dei beni culturali: la cartografia tematica che descrive il patrimonio culturale della Regione, attraverso un censimento georeferenziato dei beni immobili, dei beni vincolati e dei siti di valore culturale e paesaggistico, così come approvata con la deliberazione di Giunta regionale 28 novembre 2006, n. 1787.

Tra i compiti della Regione l'art. 4 individua il contenuto della promozione e valorizzazione. "1. La Regione promuove la valorizzazione del patrimonio culturale in un sistema regionale integrato e accessibile dei beni e delle istituzioni culturali, anche mediante le seguenti azioni: a) attività volte alla **conoscenza del patrimonio culturale** da valorizzare, favorendo lo studio, la ricerca e la diffusione dei risultati. A tal fine promuove, nell'ambito delle proprie funzioni, come specificate nella presente legge, lo sviluppo e l'aggiornamento della Carta dei beni culturali integrata nel Sistema informativo territoriale regionale con riguardo ai beni e agli istituti di propria competenza.

Per la produzione, lo scambio e l'utilizzo dei dati, si avvale degli strumenti di coordinamento interno, in particolare dell'Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio, e degli strumenti di cooperazione interistituzionale, stimolando e sostenendo la creazione di sistemi a rete di dimensione regionale, eventualmente articolati in strutture sub regionali, ottimizza e condivide le risorse umane, finanziarie e strumentali, nonché i processi gestionali dei singoli beni; b) iniziative volte a valorizzare gli istituti e i luoghi della cultura, di cui all'articolo 101 del Codice, come centri di azione culturale e sociale, **anche in forma coordinata con le misure di sostegno alle attività della cultura e dello spettacolo**, promuovendo la piena ed effettiva fruizione pubblica degli stessi e assicurando che vengano adibiti a usi compatibili con il loro carattere storico o artistico e con le loro finalità, tali da non arrecare pregiudizio alla loro conservazione; c) miglioramento delle condizioni di conservazione dei beni e dei relativi contesti, anche con riferimento al rispetto della normativa in materia di sicurezza e accessibilità; d) potenziamento e creazione di servizi di informazione, comunicazione e documentazione, finalizzati alla promozione del patrimonio culturale, che favoriscano il libero e diffuso accesso alla conoscenza e alla cultura, utilizzando tecnologie innovative; e) collaborazione con istituzioni, centri e associazioni culturali diffusi sul territorio e promozione della partecipazione degli stessi alla valorizzazione del patrimonio culturale e allo sviluppo di attività e servizi connessi; f) organizzazione di iniziative editoriali, culturali, scientifiche e di approfondimento, quali convegni, mostre, seminari, itinerari di visita di siti e luoghi dell'arte, della storia e della cultura e il sostegno alle medesime; g) sostegno alle attività di sviluppo e diffusione della lettura e della conoscenza del patrimonio svolte da biblioteche e mediateche, musei e archivi. 2. La Regione, inoltre: a) svolge compiti di tutela, catalogazione e conservazione dei beni librari e documentari ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del Codice, anche avvalendosi dei soggetti costituenti la rete documentaria regionale di cui al successivo articolo 22; Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 89 del 28-06-2013 b) determina, in accordo con il quadro normativo di riferimento comunitario e statale e con il concorso degli organi statali, delle organizzazioni professionali e degli enti di ricerca, che hanno specifiche competenze in materia, gli standard minimi di qualità da assicurare nell'esercizio delle funzioni di conservazione, valorizzazione, gestione e promozione del patrimonio culturale degli istituti e dei luoghi della cultura, disciplinati dall'articolo 15 e ne verifica periodicamente

la sussistenza; c) promuove azioni e accordi diretti all'integrazione sociale e multiculturale e allo sviluppo delle collezioni bibliografiche e documentarie e di servizi bibliotecari rivolti alle fasce di utenti svantaggiati; d) cura lo sviluppo e l'inserimento delle attività e dei servizi degli istituti e dei luoghi della cultura nel contesto internazionale, favorendo la collaborazione e la cooperazione, la circolazione delle persone e delle idee e gli scambi professionali; e) assicura il potenziamento dei servizi bibliotecari e archivistici di propria competenza promuovendone l'integrazione anche con i servizi museali e il coordinamento ai fini della loro valorizzazione ed efficace, efficiente ed economica gestione; f) garantisce la fruizione dei beni culturali e dei servizi bibliotecari e archivistici anche per soggetti non vedenti e ipovedenti attraverso la messa a disposizione di sistemi informatici secondo il sistema "Braille".

Nell'art. 5 contenuto nel Capo II sono individuati i soggetti e in relazione a essi le funzioni e competenze: "1. La Regione **opera congiuntamente con gli enti locali**, promuove e favorisce intese con lo Stato e con soggetti pubblici e privati, ivi comprese le istituzioni universitarie, di ricerca e di cultura, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, al fine di creare il sistema regionale integrato dei beni culturali. 2. Alla formazione e al funzionamento del sistema regionale integrato dei beni culturali concorrono i soggetti pubblici titolari delle funzioni relative ai beni, agli istituti e ai luoghi della cultura. **Ne fanno parte anche i soggetti privati, singoli o associati, del settore, il cui ruolo sia riconosciuto secondo le modalità della presente legge.**

All'art. 6 è istituita la Commissione regionale per i beni culturali quale "**organismo consultivo a carattere tecnico-scientifico** in materia di beni culturali e connessi servizi, nominata dalla Giunta regionale. 2. La **Commissione esprime pareri su: a) i piani strategici di sviluppo culturale previsti dalle presenti norme; b) gli accordi di valorizzazione con gli enti locali e i privati previsti dalle presenti norme; c) gli standard minimi di qualità dei servizi degli istituti e dei luoghi della cultura.** 3. La Regione, inoltre, può chiedere pareri alla Commissione in materia di: a) atti di programmazione e pianificazione per i beni culturali predisposti dalla Regione; b) schemi di accordi in materia di beni culturali fra la Regione e gli altri soggetti pubblici o privati; c) schemi di atti normativi e amministrativi generali afferenti la materia dei beni culturali. 4. Gli enti locali o gli altri soggetti competenti nel campo della valorizzazione dei beni culturali possono richiedere parere alla Commissione sulle materie sopra elencate. 5. La

Commissione dura in carica tre anni ed è composta da undici membri di comprovata esperienza in materia di beni culturali, nonché di economia della cultura, legislazione dei beni culturali, promozione e comunicazione del patrimonio culturale. 6. I componenti esperti sono designati, in conformità agli specifici criteri stabiliti dalla Giunta regionale per garantire l'elevata competenza e professionalità degli esperti stessi, per assicurare la presenza di competenze nelle diverse branche dei beni culturali e la rappresentatività delle associazioni professionali, nonché la trasparenza delle procedure di designazione. I componenti sono designati nel modo seguente: a) due dalla Giunta regionale; b) due dal Consiglio regionale; c) uno dalla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Puglia; d) uno dall'Unione province d'Italia Puglia; e) uno dall'Associazione nazionale comuni italiani Puglia; f) due dalle università pubbliche pugliesi, di concerto fra loro; g) due dalle associazioni professionali competenti, di concerto fra loro. 7. Alle sedute della Commissione partecipano ordinariamente, senza diritto di voto, il Direttore di Area e il Dirigente del Servizio della Regione competenti in materia di beni culturali. 8. Ai membri della Commissione non è dovuta alcuna indennità. 9. Con successivo provvedimento della Giunta regionale sono disciplinate le modalità di elezione del Presidente e di funzionamento della Commissione. Le attività di segreteria tecnica sono assicurate dal Servizio regionale competente.

Circa il ruolo degli altri soggetti pubblici l'art. 7 di dedica alle Province e alla Città metropolitana di Bari "1. Le Province e la Città metropolitana di Bari, nel rispetto degli indirizzi regionali e con il concorso dei Comuni, **contribuiscono alla valorizzazione e assicurano la fruizione dei beni culturali del territorio di riferimento ed esercitano i compiti e le funzioni ad esse affidati, nel rispetto della presente legge.** 2. Nell'ambito del sistema integrato dei beni culturali, **le Province e la Città metropolitana di Bari: a) programmano e coordinano**, favorendo la partecipazione di istituzioni, centri e associazioni culturali diffusi sul territorio, lo sviluppo dei servizi degli istituti e dei luoghi della cultura del territorio; b) garantiscono il buon funzionamento e la fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura di cui hanno titolarità o loro affidati; c) curano il monitoraggio sui servizi e le attività degli istituti e dei luoghi della cultura operanti nell'ambito del territorio di competenza; d) promuovono la didattica dei beni culturali mediante progetti definiti con gli operatori del settore, le istituzioni scolastiche e universitarie e realizzano attività di promozione del patrimonio culturale anche a fini di

turismo culturale; e) **coordinano e pubblicano un calendario annuale delle attività degli istituti e dei luoghi della cultura e lo trasmettono alla Regione**; f) promuovono, d'intesa con la Regione, **accordi di valorizzazione sub-regionale e conseguenti piani strategici di sviluppo culturale previsti dall'articolo 112, comma 4, del Codice**; g) coordinano e gestiscono i servizi di rete e le attività sovracomunali, secondo modalità concordate con la Regione e con gli organi statali competenti. 3. Qualora negli atti di pianificazione e programmazione di cui al Titolo II le Province e la Città metropolitana di Bari siano individuate **quali enti di coordinamento di reti locali di istituti e luoghi della cultura**, operanti nel proprio ambito territoriale, erogano contributi propri e contributi regionali sulla base dei criteri indicati dai suddetti atti. 4. La Regione esercita i poteri sostitutivi in caso di inerzia delle Province e della Città metropolitana di Bari.

In relazione ai compiti e funzioni dei Comuni l'art. 8 stabilisce che "1. I Comuni, primi custodi dei valori della cultura e dell'identità locale, operano per la conoscenza e la conservazione del **patrimonio di memorie e tradizioni della comunità regionale e delle singole comunità della Regione**. 2. I Comuni concorrono alla valorizzazione e alla fruizione dei beni culturali secondo le modalità previste dagli atti di pianificazione e programmazione di cui al Titolo II. Essi provvedono: a) singolarmente o in maniera associata, alla gestione e alla valorizzazione delle attività e dei servizi relativi agli istituti e ai luoghi della cultura di cui hanno titolarità o loro affidati, favorendo la partecipazione di istituzioni, centri e associazioni culturali operanti sul territorio; b) alla cura e alla conservazione degli istituti e dei luoghi di cultura di loro titolarità o loro affidati, anche attraverso la realizzazione, per le aree e i parchi archeologici e i complessi monumentali, di interventi di prevenzione, manutenzione e restauro, secondo metodologie concordate con la Regione e con gli organi statali competenti; c) per gli interventi di trasformazione delle aree individuate come parchi archeologici o zone di interesse archeologico ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera m), del Codice, a espletare le indagini di archeologia preventiva prima del rilascio dei titoli abilitativi edilizi; d) ove interessati dalle aree di cui alla lettera c), a integrare la composizione delle Commissioni locali per il paesaggio di cui all'articolo 8 della legge regionale 7 ottobre 2009, n. 20 (Norme tecniche per la pianificazione del paesaggio), con la presenza di un archeologo; e) all'integrazione degli istituti e dei luoghi della cultura di loro titolarità o loro affidati nei sistemi museali, archivistici e bibliotecari; f) alla collaborazione con le istituzioni scolastiche e

universitarie e con le associazioni culturali e sociali presenti sul territorio; g) all'organizzazione di forme di servizio diffuso di lettura, accompagnamento alla fruizione e all'informazione sul proprio territorio; h) **alla conclusione, d'intesa con la Regione, di accordi di valorizzazione sub-regionali e conseguenti piani strategici di sviluppo culturale previsti dall'articolo 112, comma 4, del Codice.** 3. Per lo svolgimento dei compiti di cui al comma 2, i Comuni si avvalgono di personale in possesso dei requisiti professionalizzanti indicati negli standard regionali, privilegiando quello appartenente agli istituti e ai luoghi della cultura di propria pertinenza.

Circa il metodo occorre guardare all'art. 9 e alla disciplina della "Cooperazione interistituzionale e forme di partecipazione 1. La Regione, al fine della tutela e valorizzazione dei beni culturali idonee alla loro migliore pubblica fruizione, promuove e **favorisce la più ampia partecipazione dei cittadini ai procedimenti di pianificazione e programmazione relativi al patrimonio culturale, forme di cooperazione interistituzionale e di consultazione dei soggetti operanti nel settore.** 2. Per la formazione del sistema integrato dei beni culturali previsto dall'articolo 4, **la Giunta regionale adotta atti di coordinamento, sottoscrive atti di intesa e stipula accordi con lo Stato e con enti pubblici territoriali, al fine di accrescere il livello di integrazione nell'esercizio delle funzioni concernenti i beni culturali, definire strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, elaborare azioni di sviluppo culturale nell'ambito degli strumenti di programmazione di cui al Titolo II.** La Regione, inoltre, promuove forme di **coordinamento** con lo Stato, le istituzioni universitarie, autonomie scolastiche, associazioni operanti nel settore, istituti di ricerca, di studio e di documentazione operanti in ambito regionale ed extraregionale, al fine di individuare progetti di interesse comune, di razionalizzare gli interventi e favorire l'uso integrato del patrimonio culturale e delle risorse finanziarie. 4. La Regione coopera con la Conferenza episcopale e con le autorità delle altre confessioni religiose, concludendo intese finalizzate alla valorizzazione e fruizione dei beni culturali di interesse religioso di cui all'articolo 9 del Codice. 5. **La Regione prevede la partecipazione dei soggetti privati a forme di valorizzazione e gestione dei beni culturali, assicurando il rispetto del principio di imparzialità e delle norme a tutela della concorrenza.**

Si pare poi il titolo I dedicato alla programmazione. In particolare Art. 10 disciplina gli "Strumenti della programmazione regionale 1. La Regione utilizza il metodo della

programmazione al fine di conferire organicità e unitarietà agli interventi di valorizzazione dei beni culturali da realizzare sul territorio. La programmazione si realizza, secondo **procedimenti definiti con provvedimento della Giunta regionale tesi a garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà, pluralismo, partecipazione e leale collaborazione**, in armonia con: a) le opzioni di sviluppo complessivo del territorio; b) la ricerca scientifica, lo studio, la classificazione, la conservazione dei beni stessi. 2. Costituiscono strumenti della programmazione regionale: a) **il programma regionale triennale dei beni culturali e i relativi programmi operativi annuali**; b) **i piani integrati di valorizzazione e gestione**.

Sul programma regionale triennale dei beni culturali l'art. 11 prevede che "1. La Giunta regionale, ogni tre anni ed entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio pluriennale, adotta il programma triennale dei beni culturali coerentemente con le finalità e i principi della presente legge, nonché con gli obiettivi previsti dagli strumenti di pianificazione e programmazione regionale. 2. A tal fine il programma regionale contiene: a) **il quadro conoscitivo dei beni culturali** oggetto della presente legge e dei contesti territoriali di riferimento; b) **gli obiettivi strategico - generali e le linee di indirizzo**, anche organizzative e funzionali per le strutture regionali, atte al perseguimento degli stessi; c) gli obiettivi specifici per ciascun ambito territoriale e/o settore; d) il quadro di riferimento finanziario pluriennale e la quantificazione delle risorse attivabili ripartite per ambiti e/o settori di intervento e fonti di finanziamento; e) **i piani integrati di valorizzazione e gestione da promuovere nel triennio**; f) **le modalità di raccordo** con altri piani e programmi regionali e locali per gli aspetti di comune rilevanza; g) i criteri e le modalità di realizzazione del sistema di monitoraggio, nonché gli indicatori per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle azioni.

Si passa poi a considerare il "Programma regionale operativo annuale dei beni culturali" nell'art. 12 e cioè "1. Per la realizzazione coordinata e coerente di quanto stabilito nel programma regionale triennale dei beni culturali, la Giunta regionale adotta, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 89 del 28-06-2013 legge di bilancio, il programma regionale operativo annuale. Il programma **definisce e specifica gli obiettivi intermedi e indica le azioni, le modalità attuative e le risorse finanziarie**. 2. Le azioni di cui al comma 1 sono individuate sulla base dei seguenti criteri: a) coerenza con le politiche di valorizzazione dei beni culturali

promosse dalla Regione e dai territori; b) valorizzazione delle relazioni tra beni culturali e contesti territoriali e paesaggistici; c) **integrazione con le altre politiche regionali**, con particolare riguardo ai piani e ai programmi coerenti con le azioni di cui all'articolo 4; d) **cooperazione fra soggetti pubblici e privati**. 3. Il programma annuale definisce le procedure, ispirate ai principi di pubblicità e trasparenza, per la selezione dei progetti e delle richieste di finanziamento sulla base dei seguenti criteri preferenziali: a) qualità, innovatività e stato di avanzamento della progettazione; b) livello di integrazione con i piani e i programmi coerenti con le azioni di cui all'articolo 4; c) sostenibilità nella fase di gestione degli interventi garantita anche da adeguate strutture organizzative e competenze professionali; d) utilità sociale in relazione alla fruizione.

Vi sono poi nell'art. 13 i "Piani integrati di valorizzazione e gestione". 1. La Regione, con i piani integrati di valorizzazione e gestione, **promuove la progettualità locale in forme integrate, multisettoriali e multiattoriali, che richiedono il coordinamento tra soggetti pubblici e privati**. 2. I piani integrati di valorizzazione e gestione sono finalizzati ad attuare interventi di valorizzazione del patrimonio culturale, considerato in relazione al contesto territoriale. Tali interventi favoriscono, altresì, *lo sviluppo del sistema produttivo e l'individuazione di forme evolute di gestione delle risorse ambientali e culturali a livello territoriale*. 3. Nell'ambito dei piani integrati di valorizzazione e gestione acquisiscono priorità le **forme di gestione partecipata e condivisa attraverso l'utilizzazione di strumenti consensuali idonei a garantire rapporti di collaborazione e partenariato tra soggetti attuatori pubblici e privati e a corresponsabilizzare i diversi enti pubblici interessati**. 4. La Regione, nella definizione del contenuto dei piani integrati di valorizzazione e gestione, persegue: a) *l'integrazione fra beni e attività culturali, patrimonio ambientale e servizi sociali*; b) *la più ampia partecipazione dei soggetti, pubblici e privati, portatori di conoscenze, valori e interessi*; c) la razionalizzazione dell'offerta del patrimonio pubblico sul territorio; d) la gestione attraverso un piano operativo idoneo a rendere pienamente fruibili i beni e a integrarli in un unico sistema territoriale di offerta. 5. *Il contenuto dei piani è definito sulla base di proposte di valorizzazione e gestione integrata presentate dai partenariati territoriali interessati nell'ambito di una procedura valutativo - negoziale tra la Regione e i partenariati stessi, secondo criteri e modalità previsti dagli strumenti di programmazione regionale*. 6. I piani integrati di valorizzazione e gestione indicano: a)

gli obiettivi generali e specifici della conoscenza, ricerca, tutela e valorizzazione che si intende perseguire in modo congiunto; b) gli ambiti territoriali interessati e i beni culturali pubblici ed eventualmente privati coinvolti, oggetto di interventi di tutela, valorizzazione, gestione e fruizione; c) l'organizzazione, i livelli di responsabilità e le modalità di gestione in forma partecipata; d) le attività e i compiti dei singoli sottoscrittori della proposta di valorizzazione di cui al comma 2; e) le risorse finanziarie, con la ripartizione delle stesse tra i singoli sottoscrittori della proposta; f) gli strumenti di monitoraggio e valutazione.

Sugli accordi di valorizzazione l'art. 14 prevede che "1. In conformità con quanto previsto dagli articoli 5, 102 e 112 del Codice e in coerenza con obiettivi e criteri di cui ai commi 2 e 4 dell'articolo 13, la Regione promuove **accordi di valorizzazione con il Ministero per i beni e le attività culturali, con altre amministrazioni statali e altri enti pubblici territoriali**. 2. Gli accordi di valorizzazione **garantiscono forme di cooperazione** fra gli enti per la definizione condivisa di strategie e obiettivi, la valorizzazione integrata dei beni localizzati sul territorio pugliese di appartenenza dello Stato, della Regione e degli enti locali, il rafforzamento delle relazioni con il paesaggio e con i beni ambientali nonché con il sistema infrastrutturale e produttivo di riferimento. 3. Ai fini di una più efficace attuazione dei processi di valorizzazione integrata dei beni culturali previsti dal Codice, la Regione adotta strumenti di indirizzo, monitoraggio e valutazione. 4. I Piani strategici di sviluppo culturale di cui all'articolo 112, comma 4, del Codice sono elaborati di norma dagli enti locali e dagli altri soggetti proprietari e/o gestori di istituti e beni culturali e ambientali in coerenza con obiettivi e criteri di cui all'articolo 13, commi 2 e 4. 5. I Piani strategici favoriscono la partecipazione dei soggetti privati, con o senza scopo di lucro, e in particolare di quelli proprietari o gestori dei beni. A questi soggetti possono essere affidate anche la promozione e l'elaborazione della proposta strategica, oltre che la sua attuazione.

Il panorama normativo descritto si muoverebbe secondo quel modello che autorevole studioso ha definito come "sistema a rete di tutela e valorizzazione dei beni culturali"¹⁴⁰, dove la cooperazione fra i soggetti pubblici fra loro e questi insieme ai soggetti privati danno vita ad un sistema integrato.

¹⁴⁰ Giorgio Pastori, Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia, situazione in atto e tendenze, in Aedon Rivista di arte e diritto on line, 2004, n 3.

Nella lettura fatta dallo stesso studioso infatti è messa in risalto la cooperazione interistituzionale per lo svolgimento di attività di interesse comune e per una programmazione concordata”. Vi è poi la “cooperazione che guarda in particolare ai soggetti privati per favorire il loro concorso nella acquisizione di maggiori risorse come anche per consentire e promuovere la loro partecipazione alla gestione dei beni culturali”. Un altro aspetto che qui si vuole mettere in rilievo riguarda la considerazione di una molteplicità di interessi che insieme a quello culturale dovrebbero favorire la gestione del patrimonio: il primo fra tutti è quello ambientale, cioè di contesto di riferimento.

Sottolinea infatti la dottrina che in Italia “patrimonio culturale e ambiente costituiscono in Italia componenti indissolubili, l’una poggia sull’altra in un incastro unico nel suo genere”¹⁴¹. E poi si precisa che “particolare attenzione alla valorizzazione delle interconnessioni tra il patrimonio culturale e il suo ambiente è stata posta recentemente dalla comunità internazionale, che ha riconosciuto il ruolo strategico del patrimonio culturale per lo sviluppo sostenibile, sancendo il bisogno di un nuovo connubio tra tradizione (intesa come patrimonio culturale materiale e immateriale) e innovazione per la resilienza delle comunità ai disastri ambientali e ai cambiamenti climatici e invitando quindi gli Stati ad adottare un approccio integrato alle politiche che riguardano la diversità culturale, biologica, geologica e paesaggistica. Il patrimonio culturale è visto dunque come driver per lo sviluppo sostenibile, muovendo dall'assunto che la salvaguardia delle aree storiche urbane e rurali e delle relative conoscenze e pratiche tradizionali riduca le impronte ambientali delle società, promuovendo modelli ecologicamente più sostenibili. Quello tra patrimonio culturale e ambiente viene così delineato come un rapporto di reciprocità tale per cui la tutela dell'uno è funzionale alla salvaguardia dell'altro”¹⁴².

Infine “la necessità di un approccio integrato del patrimonio culturale al proprio contesto ambientale era stata richiamata con forza, oltre 30 anni or sono, da Giovanni Urbani che auspicava il riconoscimento al patrimonio artistico del suo essere "una componente ambientale antropica altrettanto necessaria al benessere della specie umana delle componenti ambientali naturali" e quindi sosteneva l'affermazione di un'"ecologia culturale", col fine di spostare l'attenzione dai problemi del restauro come terapia d'urto

¹⁴¹ Paola Capriotti, *Per un approccio integrato al patrimonio culturale*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2017, 1

¹⁴² Paola Capriotti, *Per un approccio integrato al patrimonio culturale*, cit.

a quelli della conservazione preventiva, cioè di un'azione di tutela che ponga al proprio centro la prevenzione e messa in sicurezza di monumenti e opere dai rischi ambientali". Ritiene l'autore che il riferimento ad un approccio integrato tra patrimonio culturale e ambiente abbia a che fare con "il grado di apertura al contesto territoriale", aspetto che nel Codice dei beni culturali sarebbe "decisamente sbilanciato a favore dei beni paesaggistici".

A tutto ciò si aggiunge il forte legame tra cultura e turismo, che ha prima di tutto natura esperienziale ma che è allo stesso tempo anche giuridica. Una materia quella del turismo che la dottrina ritiene infatti "fortemente interconnessa con altri ambiti" come ad esempio "il governo del territorio, tutela e valorizzazione dei beni culturali, organizzazione e promozione delle attività culturali, tutela dell'ambiente, commercio, tutela della concorrenza, servizi pubblici ecc." e che è "sfuggente elementi costitutivi, descrittiva di un fenomeno sociologico ed economico ancora prima che giuridico", ma che è "intimamente connesso al territorio e al contempo globale"¹⁴³.

E solo anche per dare un risvolto concreto alle suddette affermazioni si consideri infatti ciò che nella Regione Puglia è avvenuto a livello di programmazione sul piano della cultura e allo stesso tempo del turismo.

Si prenderà ora quindi in esame il Piano strategico del Turismo 2016- 2025 denominato Puglia 365 e il Piano Strategico della Cultura, denominato PiiiilCulturainPuglia.

Il primo adottato con Delibera della Giunta Regionale 191 del 14 febbraio 2017 e il secondo con Delibera della Giunta Regionale 19 marzo 2019 n. 543.

Si tratta di un percorso *in itinere* fortemente ambizioso con il quale è stata avviata la programmazione strategica partecipata per la costruzione di un modello alternativo di *governance* di sviluppo e valorizzazione del territorio¹⁴⁴. Il modello è "fondato sulla programmazione attraverso la *convergenza parallela dei due Piani Strategici* che, per un verso, presentano significativi elementi di contatto nella prospettiva del cosiddetto turismo culturale, quale condizione fondamentale per favorire internazionalizzazione e destagionalizzazione, per altro verso conservano una propria specifica e autonoma ispirazione, che nel caso della Cultura, viene ancor prima dell'impatto socio – economico e attiene alla idea stessa e alla concezione *della Vita, di un territorio e di una Comunità*.

¹⁴³ Antonella Sau, Le frontiere del turismo culturale, in Aedon Rivista di arti e diritti on line, 2020, 1

¹⁴⁴ Così il PIIIILCultura nella presentazione del Piano

In questo senso la Regione Puglia è tra le prime regioni italiane a perseguire in modo strutturato gli obiettivi di attrattività delle risorse culturali del territorio anche in prospettiva turistica.

I temi strategici del piano sono contenuti dell'acronimo P.i.i.i.l. e cioè Prodotto culturale, Identità, Innovazione, Impresa, Lavoro. Gli ambiti geografici sono descritti nelle tre M e cioè il Mezzogiorno, il Mediterraneo e il Mondo.

Gli obiettivi strategici sono certamente ambiziosi.

Il primo obiettivo è quello di definire strategie di medio – lungo termine che superano l'arco di una legislatura e abbandonano la mera pianificazione finanziaria per abbracciare una visione più ampia nella prospettiva della semplificazione amministrativa e procedurale.

Nel secondo obiettivo è destinato a “qualificare la spesa” attraverso un “uso intelligente dei fondi strutturali” che siano capaci di “incidere strutturalmente sul sistema territoriale, economico e sociale”.

Il terzo obiettivo è quello di approcciarsi “a modelli gestionali innovativi” di sostenibilità, che garantiscano massima fruibilità, integrazione tra beni e attività culturali, valorizzazione del territorio, che siano “occasione di una nuova impresa culturale e creativa e dunque di buona occupazione.

Il quarto obiettivo punta verso l'attivazione di “processi formativi legati alle nuove professioni nel mondo della Cultura” e alla integrazione delle “tradizionali modalità di sostegno dell'offerta culturale” per allargare e diversificare l'offerta e quindi la domanda culturale.

Con il quinto obiettivo si intendono favorire “i processi di internazionalizzazione all'interno della filiera produttiva della cultura, attraverso azioni di outcoming e incoming e la realizzazione di accordi istituzionali e di partenariati con distretti culturali esteri”.

Con il sesto obiettivo si punta a “misurare e valutare – in modo scientifico, su tutta la filiera del Prodotto culturale, anche attraverso un Osservatorio Permanente della cultura – le performance dei progetti e gli impatti economici, sciali, politici, ambientali, urbanistici, formativi, culturali e comunicazionali, determinando flussi di rendimenti anche a medie e lungo termine tramite un sistema di analisi di impatto (Puglia Index Global Impacts)”.

Con il settimo obiettivo la Regione Puglia pretende il “coordinamento delle politiche culturali e la governance di sistema” attraverso la specializzazione delle strutture esistenti e la individuazione di “un unico soggetto regionale di riferimento per il sistema culturale pugliese, con funzioni di attuazione degli indirizzi regionali, coordinamento operativo, [...], supporto e assistenza tecnica”.

Un modello complesso allora che va ad innovare i processi e l’assetto organizzativo legale all’esercizio dei poteri regionali in materia di “*turismo culturale*”.

La realizzazione dei predetti obiettivi viene perseguita mediante “una serie mirata di azioni work in progress utili a sperimentare sul campo progetti innovativi coerenti con gli indirizzi strategici del programma di governo “Una lunga vita felice” e con le istanze emerse nel “processo di partecipazione” che è stato avviato prima della redazione del piano.

E’ possibile raggruppare in tre campi le azioni attivate:

- Smart (Sostegno, Memoria, Arti e Resilienza) in Puglia è la strategia che mira ad “affermare un nuovo modello di valorizzazione del patrimonio culturale pubblico, materiale e immateriale, mettendo al centro [...] lo sviluppo di contenuti di qualità”;
- Sistema regionale dell’industria culturale e creativa (SRICC); si tratta di una “serie di azioni finalizzate ad accompagnare lo sviluppo e il potenziamento di un vero e proprio sistema industriale nei settori della cultura, della creatività e dell’audiovisivo, attraverso la programmazione pluriennale della attività culturali e di spettacolo dal vivo e gli aiuti alla PMI”;
- Poli Integrati Territoriali, cioè “la costituzione di sistema a rete aggregati intorno ai nodi di livello locale, provinciale e regionale, mettendo in rete i gestori del Patrimonio e gli operatori della Cultura a partire dagli Enti e dalle Fondazioni partecipate dalla Regione Puglia”.

Sono infine state individuate azioni di sistema “che incrociano trasversalmente i tre campi di intervento e che attengono principalmente alla governance di sistema, all’innovazione dei processi e alla formazione”.

Il Piano chiarisce poi che:

- 1) la *Governance* di sistema “sarà assicurata dal Competente Assessorato/Dipartimento regionale per gli aspetti di indirizzo, coordinamento strategico, monitoraggio e controllo”;

- 2) il compito di assicurare il coordinamento operativo, l'attuazione, gli aggiornamenti e l'implementazione del Piano Strategico" oltre che all'Osservatorio permanente della Cultura "spetta" ad un Esperto dotato di idonee competenze. L'Esperto dovrà garantire il dialogo costante con gli altri ambiti di sviluppo della Regione;
- 3) "spetteranno" al Teatro Pubblico Pugliese, quale agenzia partecipata dalla Regione Puglia, le funzioni di attuazione degli indirizzi regionali, coordinamento operativo verso gli enti operanti nel settore dell'Economia della Cultura e della Valorizzazione del territorio nell'ambito del Sistema Integrato delle Arti e della Cultura, supporto e assistenza tecnica degli attori pubblici e privati operanti sul Territorio.

E' delineato in questo modo l'assetto dei poteri e dei compiti attribuiti al pubblico potere in materia di turismo culturale.

5.La Notte della Taranta e i grandi Eventi in Puglia

Individuato l'attuale quadro normativo della Regione Puglia che disciplina l'assetto dei pubblici poteri nell'ambito del turismo culturale con specifico riferimento alla musica e danza popolare può essere a questo punto particolarmente utile e prezioso il riferimento agli studi condotti negli ultimi anni da alcuni economisti sul tema della cultura.

Il riferimento è alle analisi che riguardano l'organizzazione del festival la Notte della Taranta e ai suoi effetti positivi sul territorio.

Si parla di un'area marginale che è povera di materie prime, dove i giovani fanno fatica a restare e tuttavia di un territorio vivace per le sue tradizioni.

Questo potrebbe essere il punto di forza su cui gli investimenti della Regione e dei governi locali dovrebbero concentrarsi, accettando la sfida della valorizzazione delle attività culturali in chiave di sostenibilità per le generazioni future.

Alcuni economisti hanno infatti dimostrato che l'organizzazione di eventi cui partecipa un pubblico numeroso è in grado di attirare turisti provenienti dall'esterno generando ricchezza sul territorio e favorendo un forte attaccamento identitario. Tuttavia in molti casi il circolo virtuoso ha effetti di breve durata. Per cui il pubblico potere dovrebbe prendere atto di questo limite e investire sulla cultura in modo da generare benefici persistenti e di lunga durata. Questo anche perché nelle regioni in cui le risorse economiche e il capitale sociale sono scarse "l'investimento nella cultura potrebbe essere

una “strategia innovativa per uscire dall’arretratezza” e collegare il territorio con l’esterno. La promozione di eventi culturali, cioè, potrebbe essere vista come “una culla di tradizioni di lunga durata e in profondità”.

Questi studi hanno considerato l’importanza economica e sociale del settore culturale nel politiche culturali della Regione Puglia e ritengono che questa abbia effettuato alcune scelte improntate secondo un metodo virtuoso per lo sviluppo del territorio. In particolare sono state identificate le strutture amministrative che hanno il compito di programmare secondo il metodo integrato fra cultura e turismo e allo stesso tempo si è provveduto ad attuare gli interventi pianificati secondo la più “*completa ed esaustiva rappresentazione degli interessi o dei bisogni, per giungere ad una consapevole ponderazione dei differenti interessi pubblici e privati, promuovendo a tal fine l’utilizzo dei moduli consensuali nei limiti previsti dalla normativa sul procedimento amministrativo*”¹⁴⁵.

Alcuni studiosi di economia poi hanno affermato: “*The strategic role of the promotion of cultural events could result in fostering context conditions that may help strengthen the sense of belonging to the place and its community even in people who do not reside in or who are not native of that place. The fact that both residents and visitors attending a festival feel part of the same virtual community may lead to the reaffirmation of a shared local identity and to the accumulation of social capital. [...] Cultural events not only have a recreational value but also help reinvigorate civic pride, with positive effects in terms of social cohesion and aggregation*”¹⁴⁶.

Da qui emerge l’importanza del potere pubblico nell’innescare processi comunicativi e trasparenti nell’ambito del governo delle politiche culturali.

Ciò costituirebbe la base per una maggiore consapevolezza delle scelte da parte degli *stakeholders*. Di quelle scelte che i privati, siano essi imprese culturali o cittadini, potrebbero fare (anziché non fare) in favore della cultura e della sua promozione sul territorio.

La diffusione delle informazioni rappresenterebbe un’occasione per veicolare l’immagine istituzionale da parte della pubblica amministrazione, raccogliere consensi morali, adesioni intellettuali e approvazioni emotive.

¹⁴⁵ Art 2 comma 2 l.r. 28 del 3 luglio 2017, n. 28 e DGR 543 del 19/03/2019 n. 543

¹⁴⁶ Attanasi G., e al., *Cultural investment, local development and instantaneous social capital: A case study of a gathering festival in the South of Italy*, in *The Journal of socio-economics* 47: 228-24

Costruire l'identità istituzionale in favore della promozione della cultura potrebbe essere lo strumento per influenzare positivamente e consentire la co-progettazione degli eventi culturali.

Questo è ciò che la Regione Puglia ha inteso promuovere per il tramite degli strumenti di pianificazione 'work in progress' e la partecipazione dei privati agli stessi processi di pianificazione e attuazione della politica culturale presso i governi locali: l'istituzione di un 'ufficio della partecipazione', quale stabile struttura presente nell'organizzazione amministrativa regionale, è l'espressione di questa innovazione nel metodo per la progettazione delle politiche culturali.

La sfida meriterebbe di essere ulteriormente approfondita perché avrebbe certamente a che vedere con il potere di influenzare le scelte degli amministratori, secondo strumenti diversi da quelli usati dalla pubblica amministrazione e cioè diversi dagli atti amministrativi.

Un modello che non sostituisce ma arricchisce i tradizionali poteri amministrativi.

Inoltre quel 'senso di appartenenza' a cui si è fatto riferimento - che scaturisce e si rafforza con la partecipazione alle manifestazioni culturali che hanno le caratteristiche descritte - assume ruolo significativo in relazione alla promozione di eventi culturali della tradizione, poiché gli stessi sono legati al contesto specifico di riferimento nel cui ambito si intende promuovere la manifestazione culturale. Dai privati potrebbe provenire il momento della

identificazione di ciò che si intende promuovere nel territorio.

Siano essi associati o anche operatori culturali, i privati sono coloro che con maggiore consapevolezza acquisita dal potere pubblico e stimolati dai processi pubblici di trasparenza e partecipazione, nonché dall'informazione sulla rete e sul circuito degli eventi culturali consentirebbe a sua volta alla pubblica amministrazione - che ha attivato quel percorso comunicativo - di pianificare e attuare i propri investimenti affinché questi possano avere effetti nel tempo a lungo termine così come suggerito in proposta dagli studiosi dell'economia comportamentale.

Lo sviluppo di una capillare e mirata attività pubblica di informazione e comunicazione potrebbe essere in grado di generare una consapevole partecipazione agli interventi di pianificazione e attuazione della politica culturale da parte degli interessati.

Potrebbe in questo modo essere innescata una rete virtuosa per superare il contingente, la stagionalità, e generare effetti virtuosi per un territorio marginale, mettendo in relazione il territorio con l'esterno.

6. Il principio della *comunicació cultural* e il ruolo delle *Comunidades Autónomas* nella *Ley 27 maggio 2015, n. 146 para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial* in Spagna. Il *Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*.

Se si vuole si può operare una riflessione contemporanea su alcuni aspetti dell'assetto istituzionale di un altro paese europeo.

Si segnala la legge della Spagna del 27 maggio 2015, n. 146 per la *salvaguardia del Patrimonio culturale Inmateriale* che già nel suo preambolo dà atto del processo di espansione del concetto di cultura in corrispondenza alla teorizzazione dell'etnologia e dell'antropologia. Si sottolinea il passaggio dai beni alle attività culturali, dal materiale all'immateriale, dal tangibile all'intangibile.

Si precisa che in relazione ai beni il potere pubblico ha obblighi di conservazione, in relazione alle attività il potere pubblico ha obblighi di salvaguardia. In questo secondo caso sono le "Comunità Autonome" a costituire il veicolo al fine di "preservare le condizioni del loro intrinseco processo evolutivo che si realizza attraverso la trasmissione intergenerazionale".

La Costituzione Spagnola del 1978 ha avuto un ruolo essenziale nell'allargamento del concetto di cultura. Essa incorpora un sistema di competenze e regole molto intricato e complesso fra Stato e Comunità Autonome.

D'altro canto la legge del 2015 ha individuato e disciplinato aspetti molto singolari afferenti alla cultura: l'impatto sui valori sensibili, l'imprecisione e orizzontalità del concetto stesso, le competenze e la dualità delle competenze, infine il dovere di comunicazione culturale.

Quest'ultimo è descritto come il terzo obiettivo della legge che implica una dualità di piani: quello amministrativo e quello sostanziale.

Nel primo caso ha a che fare con la collaborazione interamministrativa tra Stato e Comunità Autonome, nonché tra le stesse, come dovere generale proprio del modello di organizzazione territoriale.

Sul piano sostanziale la “comunicazione culturale” è ritenuta essenziale rispetto al pluralismo culturale della Costituzione Spagnola. E’ previsto che i poteri pubblici congiuntamente promuovano la comunicazione, la valorizzazione e il riconoscimento reciproco della molteplicità dei valori e delle espressioni culturali. Su questo piano la comunicazione assume la sostanza di una azione bilaterale fra le Comunità Autonome e si distingue dalla diffusione poiché viene esaltato “l’accordo tra le Comunità” piuttosto che l’azione unilaterale delle stesse.

La comunicazione culturale rappresenta un progetto di ampio respiro che riguarda il ruolo delle Comunità Autonome rispetto allo Stato e valorizza le stesse in relazione ai privati cittadini, poiché presuppone il riconoscimento della diversità dei molteplici livelli di azione amministrativa e il ruolo civilizzatore e democratico dei poteri pubblici. Il valore aggiunto è dato appunto dall’arricchimento e dall’ampliamento della libertà culturale dei cittadini.

Inoltre si afferma che il patrimonio immateriale “si rivela come un campo particolarmente idoneo, per la sua intrinseca natura partecipativa, ricreativa e comunicativa e la sua capacità di interazione tra gli individui, i gruppi e le comunità”.

Tutto questo trova la sua concretizzazione nel Piano di Azione per la Salvaguardia del Patrimonio culturale immateriale, quale strumento di gestione e cooperazione tra l’Amministrazione Generale dello Stato, le Comunità Autonome, gli Enti Locali e le altre entità pubbliche.

In esso è precisato che le amministrazioni dovranno stabilire “*vincoli di collaborazione*” con le comunità e le loro rispettive organizzazioni culturali, formali o informali, per definire programmi e attuazione congiunta e trasversali, così come per disegnare piani di formazione, promozione e diffusione del PCI che hanno come obiettivi: sviluppare le attività di sensibilizzazione e competenze, sostenere programmi, progetti e attività delle comunità e delle organizzazioni culturali [...], favorire la circolazione e la diffusione delle manifestazioni, riconoscere ideatori, gestori, attori e interpreti collettivi; sostenere i processi di sviluppo culturale all’interno delle comunità.

Traspare quindi il ruolo delle Comunità Autonome nella promozione della cultura immateriale, ciascuna nella propria diversità e ognuna con il compito di rispettare il principio della *comunicazione culturale*, inteso come *interscambio di idee, conoscenze, messaggi e informazioni*, sia verso altre amministrazioni - con lo scopo di favorire la collaborazione in accordo con azioni bilaterali per lo sviluppo ulteriore delle conoscenze – sia con la collettività di riferimento, cioè con il privato al fine di individuare e promuovere i programmi culturali da trasmettere alle generazioni future.

7.La capacità attrattiva dei grandi eventi in Puglia e la sostenibilità ambientale

Si segnala infine per quel si dirà nel prosieguo che nel dare seguito alla strategia di “promozione del brand Puglia quale destinazione turistica” la Regione Puglia ha avviato delle cc.dd. Open Call cioè un “avviso finalizzato ad acquisire manifestazioni di interesse per la produzione dei grandi eventi in Puglia caratterizzati da elevata capacità attrattiva”. Questo per il tramite dell’organo di riferimento – cioè il capo del Dipartimento turismo, economia della cultura e valorizzazione del territorio – che ha dato vita a tre edizioni del genere: la prima nel 2019 con determinazione 72 del 05/08/2019, la seconda nel 2021 con determinazione 248 del 09/06/2021, la terza nel 2022 con determinazione n. 108 del 20/05/2022.

L’obiettivo è quello attraverso i grandi eventi di “intensificare l’offerta turistico-culturale regionale, ai fini della destagionalizzazione e internazionalizzazione e accrescere i motivi di viaggio e rappresentare occasioni di richiamo mediatico, attrattività turistico-culturale, incoming e sviluppo del territorio.

Inoltre al “fine di sostenere la fase della ripartenza del sistema turistico-culturale regionale **dopo la grave crisi generata dalla pandemia da COVID-19**, il Dipartimento Turismo, Economia della Cultura e Valorizzazione del Territorio, in collaborazione con l’Agenzia Regionale del Turismo (A.Re.T.) Pugliapromozione, il Teatro Pubblico Pugliese - Consorzio regionale per le Arti e la Cultura, la Fondazione Apulia Film Commission, tramite l’OPEN CALL in oggetto, **intende effettuare un’ulteriore ricognizione finalizzata a definire un calendario, annuale e/o pluriennale, di grandi eventi culturali, artistici, espositivi, di spettacolo, sportivi, enogastronomici, etc. e valutarne l’inserimento e l’eventuale sostegno, anche finanziario, nella**

programmazione operativa definita dal Dipartimento e dagli Enti partecipati, nell'ambito di un palinsesto unico e integrato di attività funzionali alla ripartenza e al rilancio del sistema turistico-culturale pugliese.

Nella determinazione è possibile trovare il riferimento alla definizione di “evento” per cui **“si intende una manifestazione culturale, artistica, espositiva, di spettacolo, sportiva, enogastronomica, etc. in grado di veicolare, con particolare efficacia, l'immagine della Puglia, delle sue bellezze e dei suoi attrattori naturali e culturali, nonché dei suoi prodotti turistici, nel rispetto dei principi di inclusione e coesione sociale e di sostenibilità ecologica.**

Sono poi espresse le caratteristiche del “grande evento” che si caratterizza per “unicità, prestigio, valore e rilevante dimensione in termini economico-finanziari, organizzativi e di impatto sul pubblico e sui canali mediatici, e dovrà consentire di trasmettere e diffondere l'ispirazione di un viaggio che consenta di “(re)innamorarsi della Puglia”, alla (ri)scoperta di luoghi e scorci unici non adeguatamente conosciuti – la “Puglia che non ti aspetti” – ; **creando idonee interconnessioni con il territorio, accrescendo la competitività dei luoghi ospitanti e generando verso questi ultimi un sentimento di stupore e meraviglia.**

Inoltre “nel rispetto della strategia di partecipazione e coinvolgimento della comunità che caratterizza tutte le azioni regionali, raccogliere contributi progettuali tesi alla formazione di un calendario annuale e pluriennale di grandi eventi da realizzare in Puglia, attraverso la pubblicazione di un avviso pubblico rivolto a soggetti privati e pubblici interessati”.

Si aggiunge che “in collaborazione con l'Agenzia Regionale del Turismo (A.Re.T.) Puglia-promozione, il Teatro Pubblico Pugliese - Consorzio regionale per le Arti e la Cultura, la Fondazione Apulia Film Commission, è stata predisposta l'OPEN CALL, denominata “AVVISO FINALIZZATO AD ACQUISIRE MANIFESTAZIONI DI INTERESSE PER LA PRODUZIONE DI GRANDI EVENTI IN PUGLIA CARATTERIZZATI DA ELEVATA CAPACITA' ATTRATTIVA” (terza versione), allegata al presente provvedimento per farne parte integrante e sostanziale

Parallelamente “con determinazione n. 117/2022 il Direttore Generale dell'Agenzia Regionale del Turismo (A.Re.T.) Puglia-promozione ha pubblicato l'Avviso Pubblico “Manifestazione di interesse per l'acquisizione di proposte per la fornitura di servizi di

comunicazione pubblicitaria in regime di esclusività, ai sensi dell'art.63, comma 2, lett. b), n. 3 del D.Lgs n. 50/2016 e ss.mm.ii per il Piano di Comunicazione nazionale e regionale della destinazione Puglia" unitamente al "Brief di comunicazione nazionale (prot. n. 0004753-U-2022 dell'08/03/2022)".

Si precisa che "le proposte progettuali che saranno approvate nell'ambito dell'Open call "Grandi Eventi" dovranno essere formulate **tenendo conto del piano e delle campagne di comunicazione dell'A.Re.T. Pugliapromozione**, con particolare riferimento al "Brief di comunicazione nazionale", come disposto con Atto Dirigenziale n. 78/2022.

E inoltre "al fine di garantire la migliore programmazione e realizzazione delle proposte ritenute ammissibili su base pluriennale e il miglior impiego delle risorse pubbliche da erogare, è necessario regolamentare i rapporti tra il Dipartimento Turismo, Economia della Cultura e Valorizzazione del Territorio e ciascun Proponente tramite la sottoscrizione di **apposita Convenzione Quadro, che disciplini le modalità di attuazione del relativo grande evento**; in particolare, la Convenzione Quadro dovrà prevedere la durata del grande evento, l'individuazione dell'Ente committente, la tipologia di prestazioni convenute, gli obblighi gravanti in capo a ciascun Proponente, i criteri e le modalità per l'attivazione e lo svolgimento del progetto nelle annualità successive alla prima".

Sugli standard di sostenibilità ambientale dei grandi eventi si dirà nel prossimo capitolo.

8. Considerazioni preliminari

Ci si avvia in questo modo a trarre le conclusioni che derivano dall'analisi del contesto e del quadro normativo dettato per i beni culturali nella Regione Puglia.

Si è avuto modo analizzare prima la legislazione nazionale rispetto al mecenatismo e alle sponsorizzazioni culturali come ambito speciale della contrattazione pubblica. Si è fatto cenno alle regole contenute nel Nuovo Codice degli Appalti Pubblici che a breve entrerà in vigore in Italia.

Il quadro normativo statale poi è stato arricchito dalla analisi del contesto regionale.

Fra le legislazioni regionali si è scelto di considerare la Regione Puglia perché è tra quelle che più celermente ha provveduto a rivedere il proprio Statuto Regionale alla luce della Riforma Costituzionale del 2001.

In esso sono state messe in rilievo quelle norme che direttamente o indirettamente fanno riferimento alla tutela, alla valorizzazione e alla promozione del patrimonio culturale.

Lo Statuto fa riferimento alla "identità" riconosciuta nel "territorio" e nelle "tradizioni regionali". Queste ultime sono definite come "risorse da tramandare alle future generazioni".

A sua volta il "territorio" è considerato come "bene" da proteggere insieme alle altre risorse "ambientali", "paesaggistiche", "architettoniche", "storico-culturali", "rurali".

Si è rinvenuto il riferimento specifico allo "sviluppo sostenibile alla economia pugliese", nel rispetto dell'ambiente, attraverso interventi che vanno a rafforzare il "sistema produttivo integrato".

Più specificamente si è messo in risalto il punto in cui lo Statuto fa riferimento alla promozione e al sostegno "della cultura, dell'arte, della musica, dello sport, della tutela dei beni culturali e archeologici. Infine si è dato atto del riferimento allo spettacolo che è definito quale "componente essenziale della cultura e della identità regionale".

Interessante poi l'esaltazione del principio di solidarietà e partecipazione dei cittadini ai processi decisionali della Regione.

Andando più nel dettaglio si è passati a considerare alcuni aspetti della legge organica sulle attività culturali, una delle prime in Italia, in cui anche grazie ai decreti attuativi è possibile rinvenire una disciplina compiuta delle stesse, questo come recita il legislatore regionale, in attesa di una disciplina nazionale che tarda ad arrivare.

Sono state analizzate alcune leggi che esaltano le forme dello spettacolo legate alla tradizione come la danza e la musica popolare fino ad arrivare alla proposta di disciplina recente sulle bande di tradizione che porterà al riconoscimento di 117 bande, considerato come un importante patrimonio della cultura popolare locale.

Infine si è approdati alla legge del 2013 dove sono state prese in considerazione le definizioni di patrimonio culturale, materiale e immateriale, ma soprattutto il metodo integrato nella gestione delle stesse.

Sul punto la dottrina ha sottolineato la necessità di una gestione integrata dei beni culturali che vede il coinvolgimento e quindi la cooperazione non solo fra istituzioni ma anche e soprattutto fra pubblico e privato.

L'integrazione è stata poi considerata anche con riferimento agli altri interessi pubblici diversi da quello strettamente culturale: quindi l'ambiente ma anche il paesaggio per

giungere fino al turismo e al riferimento al turismo culturale come ulteriore ambito di sviluppo delle politiche regionali della Puglia.

In questo senso sono stati studiati gli atti di pianificazione strategica sia rispetto alla cultura sia rispetto al turismo per approdare al modello integrato di condivisione con il privato in relazione alla progettualità negli interventi da inserire nella pianificazione.

Da ultimo si è fatto riferimento alla pubblicazione di tre Determinazione da parte del Capo del Dipartimento Turismo, economia della Cultura e Valorizzazione del territorio anche e soprattutto come proposta per risollevare le sorti del sistema della cultura duramente colpito dalla crisi finanziaria a causa della Pandemia.

In conclusione tutto questo per dire come a partire dallo Statuto per giungere fino alla legislazione di settore si è tenuto conto all'interno del "sistema per la cultura" in Puglia del valore identitario del patrimonio materiale e immateriale e delle ricadute che essere possono avere in termini di ricchezza in senso economico sul territorio.

Il caso della Notte della Taranta - che alcuni studiosi dell'economia comportamentale hanno sottoposto a rigorosa osservazione - dimostra come la sollecitazione che può derivare dal potere pubblico nei confronti del privato è in grado di generare esternalità positive che non sono strettamente limitate all'evento o alla stagione estiva ma che possono superare il limite dell'essere circoscritti nel tempo.

Il bando per la raccolta delle manifestazioni di interesse per la realizzazione dei Grandi Eventi può essere uno dei modi nell'ottica della gestione integrata del patrimonio culturale per rispondere a quelle esigenze sollevate dagli studiosi di economia, andando a raccogliere dal basso quelle proposte sui cui poi la Regione provvederà con un'adeguata pianificazione triennale, per come previsto dalla legge.

Questo ancora per rimarcare come i progetti locali per lo sviluppo dei territori, quei progetti che nascono cioè all'interno di aree marginali possono rappresentare una parte di un più ampio disegno che sarà nel dettaglio definito dal potere pubblico con l'aiuto del privato e di tutti gli attori legati alla cultura in modo da valorizzare in senso anche economico il patrimonio culturale.

Questo mette insieme l'aspetto identitario, la memoria storica, la tradizione, il folklore e anche il contenuto economico che può derivare dalla capacità attrattiva dell'evento o della manifestazione promossa.

PARTE III
IL GOVERNO DELLA CULTURA
NELLA LEGISLAZIONE POST PANDEMIA

IL “SISTEMA CULTURA” PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA

Next Generation EU e patrimonio culturale

1.L'art. 9 della Costituzione e il significato di Cultura

Nel corso degli ultimi due anni il governo della cultura è stata oggetto di alcuni interventi di riforma abbastanza significativi.

Hanno interessato il piano costituzionale da un lato e quello politico istituzionale dall'altro.

Nel primo caso il legislatore costituzionale è intervenuto con la modifica degli articoli 9 e 41 della Carta fondamentale.

Nel secondo il legislatore ordinario ha provveduto a definire con legislazione ordinaria la riforma dei reati contro il patrimonio culturale.

Infine ha ridisegnato l'assetto delle attribuzioni a livello ministeriale.

Tutto questo va inserito nel contesto più ampio della adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in cui la prospettiva in senso economico del patrimonio culturale è fortemente accentuata per le motivazioni e secondo direttrici di cui si parlerà in seguito.

Nel corso della trattazione si è fatto spesso riferimento alle funzioni amministrative di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale.

Va detto intanto che esse sono da riferirsi alla Repubblica e quindi non solo allo Stato ma anche alle Regioni, come sottolineato da autorevole studioso¹⁴⁷. Sul ruolo delle Regioni la dottrina ha affermato che "Il giudice delle leggi ancora pochi anni fa (sentenza n. 921/88), evidenziando le numerose lacune della gran parte degli Statuti, lamentava la scarsa sensibilità delle regioni nel cogliere la dimensione di tale coinvolgimento. Critica in parte ingenerosa, se si osserva che solo con il d.p.r. 805/1975 (artt. 1/2) si è data forma all'apertura tracciata nella Costituzione, prefigurando l'intervento regionale quale collaborazione "nell'attività di tutela attraverso forme da stabilirsi di comune accordo", e quale concorso "nella valorizzazione, secondo programmi concordati". Infine si aggiunge che "Il legislatore attuale sviluppa il concetto del concorso, affidando a Stato, regione ed enti locali la cura della valorizzazione"¹⁴⁸.

Nello specifico tutto questo trova riconoscimento nella Costituzione all'art. 9: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

¹⁴⁷ Angelo Raffaele Pelillo, *I beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line* 1998, 2

¹⁴⁸ Angelo Raffaele Pelillo, *I beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, cit.

Va aggiunto che di recente come anticipato la riforma è intervenuta, inserendo un nuovo e ultimo comma: “Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.

L'art. 9 che è collocato tra i “principi fondamentali “ha introdotto nell’ordinamento italiano, in quella parte dedicata cioè ai fini-valori, quello “estetico-culturale”, diverso e confligente con i valori dell’industria e del profitto che sono dominanti nelle società contemporanee.

Quello stesso valore su cui l’apposizione di vincoli al patrimonio dei privati ha trovato giustificazione e anzi con le parole della Corte Costituzionale si sostiene che l’art. 9 “erige il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell’ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione del valore”¹⁴⁹.

In queste parole il senso di quanto affermato finora e cioè che tra posto tra i principi dell’ordinamento il valore estetico-culturale è il pilastro dell’azione amministrativa nel governo del patrimonio culturale e questa stessa azione amministrativa vede il coinvolgimento non solo dello Stato, cioè dell’autorità amministrativa centrale ma anche quello delle Regioni e degli enti locali.

Aspetto che si è ancora più manifestato prima con il d.lgs 112/1998 e poi con la Riforma del Titolo V della Costituzione laddove il legislatore costituzionale è intervenuto per declinare la ripartizione delle competenze legislative e quindi anche amministrative tra Stato e Regioni. Ambito su cui molte volte è intervenuta la Corte Costituzionale a dirimere i conflitti proprio tra Stato e Regioni.

Inoltre l’assetto delle competenze sul territorio ha trovato ulteriore “complessiva trasformazione”¹⁵⁰ con la legge 7 aprile 2014 n. 56 che reca le “disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”. Infatti afferma autorevole studioso che con questp intervento normativo sono state rimesse alle regioni una serie di

¹⁴⁹ Corte Costituzionale, sentenza 21/12/1985, n. 359

¹⁵⁰ Claudia Tubertini, *Sullo stato di attuazione della legge Delrio. L’assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014*, in Aedon Rivista di arte e diritto on line, 2016, 1

scelte importanti. Si afferma infatti, che da queste è fortemente dipendente la “definizione del peso e ruolo da conservare in capo alle province; l'individuazione del contenuto concreto delle funzioni delle città metropolitane, finalmente istituite dalla menzionata legge, a distanza di più di vent'anni dalla loro previsione normativa e di dieci dalla loro disciplina costituzionale; l'individuazione degli ambiti entro i quali organizzare l'esercizio associato delle funzioni comunali, ed in cui promuovere i processi di fusione tra comuni”¹⁵¹.

Inoltre le Regioni hanno poi assunto un ruolo centrale nel “cd. riordino delle funzioni provinciali non fondamentali”.

Infine, esse sono tenute a occuparsi del “trasferimento delle funzioni a soggetti profondamente mutati nella loro fisionomia istituzionale e funzionale implica un ripensamento anche dei contenuti e delle modalità di esercizio delle funzioni stesse”.

La “trasformazione” ha finito per coinvolgere anche il comune, che “la legge Delrio ha inteso valorizzare e rafforzare mediante il raggiungimento di una dimensione ottimale, attraverso l'esercizio associato (obbligatorio, per i comuni al di sotto di una determinata soglia) o l'aggregazione volontaria (tramite fusione o incorporazione)”¹⁵².

Detto così dell'assetto istituzionale coinvolto gli studiosi attribuiscono all'art. 9 una valenza cd. “progressiva”, perché è volta ad assicurare l'evoluzione culturale della comunità civile: e a questa esigenza dunque che l'azione dei poteri pubblici, nelle articolazioni di cui si è già detto, deve piegarsi nella sostanza.

Lo scopo consiste dunque nel miglioramento del livello culturale dei consociati.

Quindi in nessun caso l'intervento della Repubblica può tradursi nella semplice gestione del patrimonio culturale ereditato dalle generazioni precedenti.

Spesso allora la dottrina si è chiesta cosa in che modo debba intendersi l'intervento dei poteri pubblici.

Si afferma che esso debba avvenire sotto forma di impulso alla creazione e alla distribuzione dei fatti culturali.

Questo sicuramente per quel che riguarda la promozione della cultura.

¹⁵¹ Claudia Tubertini, *Sullo stato di attuazione della legge Delrio. L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014*

¹⁵² Claudia Tubertini, *Sullo stato di attuazione della legge Delrio. L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014*, cit.

E però questo vale per le attività culturali, ma anche per la ricerca scientifica e tecnica e varrebbe anche per i beni di interesse storico e artistico, infine per la tutela del paesaggio. L'art. 9 della Costituzione, quindi, nella lettera di recente dottrina seguirebbe la logica sulla base della quale l'intervento pubblico in ambito culturale deve essere non passivo ma attivo.

Si accenna qui soltanto al fatto che questa conclusione se portata alla sue estreme conseguenze potrebbe entrare in conflitto con l'altro valore costituzionale che è quello della libertà della cultura di cui all'art. 33 della Costituzione.

L'intervento richiesto dall'art. 9 della Costituzione presupporrebbe infatti da parte del potere pubblico quasi un'ingerenza sulla spontanea evoluzione della vita culturale (quasi a riecheggiare qui le parole di Marc Fumaroli). Questa ingerenza sembrerebbe a prima vista essere in contrasto con il principio secondo cui "l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento"¹⁵³.

Però quel pluralismo istituzionale di cui si è detto, cioè il coinvolgimento delle Regioni e degli enti territoriali da un lato, e il ruolo dei privati di cui si è detto nel terzo capitolo in relazione al regime fiscale previsto per il mecenatismo e le sponsorizzazioni, pur con tutti i limiti di cui si è ampiamente discusso, dovrebbero contenere il conflitto tra intervento attivo del pubblico potere nelle politiche culturali e libertà dell'arte di cui all'art. 33 della Costituzione.

Andiamo ora a chiarire due ultimi aspetti con riferimento alla nozione di cultura presente nella Costituzione e con l'allargamento dell'oggetto da parte del pubblico potere avvenuto con la riforma del 2022.

Il primo aspetto parte dal riferimento allo "sviluppo della cultura" contenuto nell'art. 9 della Costituzione.

Ci si chiede cioè cosa debba intendersi esattamente per cultura.

Nel linguaggio comune infatti essa è utilizzata con una varietà di significati tanto da non possederne uno generalmente condiviso.

Potrebbe accedersi alla nozione di cultura per esempio utilizzata dalle scienze umanistiche e sociali, ma anche qui viene utilizzata senza una definizione precisa e in modi diversi a seconda del settore indicato.

¹⁵³ Michele Ainis, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2022; Guido Clemente di San Luca, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2008, p. 44.

Se si facesse analisi etimologica del termine si afferma che esso farebbe riferimento alla “coltivazione del terreno”¹⁵⁴.

Una accezione che veniva usata per indicare qualsiasi manipolazione del terreno per intervento dell’uomo.

L’aggettivo *cultus* era utilizzato per intendere cioè che era curato, lavorato, coltivato e lo si utilizzava in senso contrario a *silver* o *neglectus*.

Nel Sedicesimo Secolo poi il significato venne traslato verso la coltivazione della mente e dell’intelletto.

L’uso in senso figurativo è ancora in auge poiché ci si riferisce ad una persona versata nelle arti e nelle lettere come ad una persona colta o di cultura.

Spesso il termine cultura è utilizzato anche in senso stretto per indicare il prodotto e l’esercizio di attività intellettuali superiori.

Nel Diciannovesimo secolo il termine cultura è invece stato usato in senso più ampio per descrivere cioè lo sviluppo intellettuale e spirituale della civiltà nel suo complesso.

Successivamente questa interpretazione di tipo umanistico sarebbe stata sostituita da un concetto un certamente più ampio secondo il quale la cultura abbraccerebbe non soltanto la conoscenza e il sapere intellettuale, ma il *modo di vivere di un popolo e di una società*. Ancora oggi tutti questi usi e molti altri ancora sopravvivono nelle varie forme alcune di queste sono diventate talmente ampie e che hanno verso il loro significato per esempio in termini sociali la parola cultura intenderebbe fare riferimento a qualsiasi cosa. Da qui il timore che con il termine cultura si arrivi a designare qualsiasi cosa e quindi come abbiamo detto nelle pagine precedenti “se tutto è cultura, niente è cultura”. Si tratta cioè del cd. *panculturalismo*.

Proprio per cercare di dare una risposta alle perplessità dei giuristi è fondamentale l’analisi esegetica dell’articolo 9 della costituzione che demanda alla Repubblica il compito di promuovere lo sviluppo della cultura. Questo riferimento consentirebbe di stabilire l’oggetto dell’attività promozionale, di precisare i limiti, di accedere alla nozione di cultura in senso costituzionale. Secondo autorevoli studiosi il concetto di cultura nella costituzione sarebbe prossimo all’idea della cultura che si è formata nelle scienze antropologiche, ma in essa però non si esaurirebbe tutta la portata. La prospettiva

¹⁵⁴ Edmund Leach, voce “cultura/culture”, in *Enciclopedia Einaudi*, IV, Torino, 1978, p. 238.

antropologica infatti coglierebbe soltanto un ordine di fenomeni, cioè quelli esclusivamente umani e che hanno un carattere sociale.

A questo proposito si dice che le società o i gruppi che sono privi di cultura sono quelli a cui appartengono gli animali.

La cultura avrebbe infatti un ruolo di trasformazione degli uomini in gruppi organizzati. Le scienze antropologiche - quelle a cui si è fatto riferimento all'inizio del lavoro a proposito degli studi sulla cultura popolare e sul folclore - avrebbero messo in evidenza alcuni punti che sono utili alla ricostruzione del concetto di cultura presente nella costituzione.

In primo luogo l'idea secondo cui la cultura non sarebbe innata, ma deriverebbe dall'apprendimento che è frutto della trasmissione dei *folkways*, cioè degli strumenti attraverso cui viene assicurata la sua stessa sopravvivenza nonostante la transitorietà degli individui.

Se si volesse traslare questo ragionamento è evidente che il termine cultura evoca, in questa accezione, il concetto di memoria aspetto che deve essere tenuto in considerazione in relazione alla promozione culturale.

In secondo luogo occorre evidenziare che la cultura non può essere intesa al singolare. Essa deve essere intesa al plurale perché tutte le culture sono degne di interesse sebbene siano sostenute da diverse concezioni filosofiche morali e religiose. In sostanza il potere pubblico non può agire per discriminare e anzi è tenuto a premiare le espressioni considerate marginali di cultura.

Come terzo aspetto la cultura comprenderebbe certamente i fenomeni folclorici cioè quei modelli vetusti e obsoleti che introducono elementi antagonisti rispetto ai modelli prevalenti e sollecitano la coscienza critica di tutti i cittadini infine la cultura può essere materiale e immateriale con la prima che si addice alle cose si intende fare riferimento ai manufatti caratteristici di un particolare insediamento sociale cioè il riferimento è al tesoro accumulato dalla creazione umana perciò i libri e edifici oggetti artistici eccetera con la seconda accezione si intenderebbe invece fare riferimento alle attività culturali in senso proprio perciò la musica, il teatro, la letteratura e tutte quelle attività che secondo sono anch'esse beni culturali.

E allora per circoscrivere riferimento alla cultura gli studiosi affermano che non tutte le manifestazioni della vita culturale sono da ricomprendere nella sviluppo della cultura di

cui all'articolo 9 della costituzione infatti in esso il termine cultura farebbe riferimento alle attività intellettuali superiori da intendersi come l'insieme delle conoscenze proprie dell'uomo colto in un certo momento storico accapo i fenomeni culturali a cui la costituzione farebbe riferimento sono solo le manifestazioni superiori dell'intelletto umano a capo occorre però una ulteriore precisazione e cioè che la costituzione farebbe riferimento non solo alle manifestazioni tipiche delle culture raffinate ed evolute cioè a quelle più diffuse a quelle prevalenti in un determinato periodo storico in un contesto territoriale

Perché nell'ambito di esse rientrerebbero anche quelle che provengono dalle culture deboli quindi minoritarie marginali che diversamente sarebbero destinate all'estinzione Tuttavia per essere attratte nell'ambito dell'articolo 9 della costituzione queste manifestazioni devono raggiungere il livello dell'arte o della scienza ecco la superiorità a cui la costituzione farebbe riferimento per intenderci rivestirebbe interesse culturale l'organizzazione di un Festival, una manifestazione di danza popolare, una mostra di un'artista conosciuto una galleria d'arte di giovani scultori andando oltre non bisogna sottovalutare l'utilità per la persona di cultura che deriva da qualsiasi informazione sull'ambiente che circonda l'uomo e forse nelle pagine precedenti qualche autore ha parlato di contesto in cui la cultura è inserita poiché questo contesto rappresenta una modalità conoscitiva della cultura

La conoscenza artistica e scientifica nelle diverse espressioni va perciò promossa da parte dei poteri pubblici in modo che in seno alla comunità sia posto un panorama variegato di artisti e scienziati ciascuno nella propria disciplina. Autorevole studioso perciò afferma che si guarda alla cultura in senso costituzionale come ad una “una medaglia con due facce: da un lato tale concetto esprime il ventaglio delle culture della comunità, dall'altro si riferisce alla formazione culturale dell'individuo recuperando dunque l'accezione di cultura come processo di crescita e di coltivazione.

Ora degli studi antropologici si trova traccia nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea.

Un esempio per tutti il l'articolo 128 oggi articolo 151 del trattato di Amsterdam l'espressione cultura è usata al plurale perché obiettivo dell'azione comunitaria non è tanto la promozione di una cultura immaginata come unica ma la promozione delle culture presenti nei paesi europei.

Stessa cosa in Spagna dove già da diversi anni il sostegno alla cultura da parte delle *Comunidades Autonomas* si caratterizza per il senso fortemente identitario verso cui tendono la maggior parte delle misure adottate a livello istituzionale.

Per esempio già nella politica culturale del 2010 si affermava che la cultura contribuisce a creare l'immaginario collettivo proprio del popolo ed è un elemento fondamentale di identità di esercizio della diversità e di coesione sociale questo nella *Generalitat de Catalunya*.

Il sostegno dell'identità nazionale è stato poi nel corso della storia e continua ad essere l'asse principale dell'azione politica del governo nel suo complesso. Già nel *plan de gobierno* 2007- 2010 la cultura era uno dei tre pilastri individuati con il fine di rafforzare lo stato del benessere e conseguire una società più giusta e coesa.

In sostanza gli obiettivi di politica culturale degli ultimi anni hanno riguardato certamente la creazione di condizioni di uguaglianza e di libertà in modo che la società possa sentirsi partecipe di un progetto collettivo, che ha posto al centro la conoscenza e diffusione del catalano, riconosca la diversità linguistica e culturale come fonte per l'arricchimento e persegua la diffusione all'estero della cultura catalana.

Questa riflessione si arricchisce oggi con l'ultimo comma dell'art. 9 della costituzione dedicato come detto alla "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

Basti qui accennare alla considerazione secondo cui in prima lettura si accede alla considerazione secondo cui la tutela del patrimonio culturale non assumerebbe più una dimensione totalizzante. Infine la sostenibilità ambientale e la prospettiva di tutela della future generazioni è da intendersi come una priorità cui parametrare il pubblico potere.

2.La cultura nel PNRR

Si passa ora a considerare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza cui si è fatto cenno nell'introduzione al fine di comprendere quale sia la tendenza dell'attuale legislatore sulla materia della cultura.

Lo stesso è stato definitivamente approvato il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio dei Ministri, che ha recepito la proposta di decisione della Commissione Europea.

Prevede un ampio programma di riforme che sono ritenute necessarie per facilitare la sua attuazione e contribuire alla modernizzazione del Paese e alla attrazione degli investimenti.

Il piano contiene anche la stima dell’impatto delle misure in esse contenute.

Si articola in sei missioni, la prima della quale reca il titolo “Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura”. Missione per la quale sono stati destinati 49,1 miliardi – di cui 40,7 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 8,5 miliardi dal Fondo Complementare.

In particolare per quanto qui interessa la Missione destinata alla cultura ha il titolo M1C3: Turismo e cultura 4.0

Gli obiettivi generali sono riportati di seguiti nella tabella estrapolata a pag 109 del piano.

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

RIFORME E

M1C3: TURISMO E CULTURA 4.0

OBIETTIVI GENERALI:



M1C3 - TURISMO E CULTURA

- Incrementare il livello di attrattività turistica e culturale del Paese modernizzando le infrastrutture materiali e immateriali del patrimonio storico artistico
- Migliorare la fruibilità della cultura e l'accessibilità turistica attraverso investimenti digitali e investimenti volti alla rimozione delle barriere fisiche e cognitive al patrimonio
- Rigenerare i borghi attraverso la promozione della partecipazione alla cultura, il rilancio del turismo sostenibile e la tutela e valorizzazione dei parchi e giardini storici
- Migliorare la sicurezza sismica e la conservazione dei luoghi di culto e assicurare il ricovero delle opere d'arte coinvolte da eventi calamitosi
- Rinnovare e modernizzare l'offerta turistica anche attraverso la riqualificazione delle strutture ricettive e il potenziamento delle infrastrutture e dei servizi turistici strategici
- Supportare la transizione digitale e verde nei settori del turismo e della cultura
- Sostenere la ripresa dell'industria turistica culturale e creativa

Attiva W

Successivamente a pagina 110 del piano vi è il “quadro delle misure e delle risorse”.

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):



M1C3 - TURISMO E CULTURA

Ambiti di intervento/Misure	Totale
6,68 Mld Totale	
1. Patrimonio culturale per la prossima generazione	1,10
Investimento 1.1: Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale	0,50
Investimento 1.2: Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura	0,30
Investimento 1.3: Migliorare l'efficienza energetica di cinema, teatri e musei	0,30
2. Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale	2,72
Investimento 2.1: Attrattività dei borghi	1,02
Investimento 2.2: Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	0,60
Investimento 2.3: Programmi per valorizzare l'identità di luoghi: parchi e giardini storici	0,30
Investimento 2.4: Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del Fondo Edifici di Culto e siti di ricovero per le opere d'arte (<i>Recovery Art</i>)	0,80
3. Industria Culturale e Creativa 4.0	0,46
Riforma 3.1: Adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali	-
Investimento 3.1: Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)	0,30
Investimento 3.2: <i>Capacity building</i> per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde	0,16
4. Turismo 4.0	2,40
Investimento 4.1: Hub del turismo digitale	0,11
Investimento 4.2: Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche	1,79
Investimento 4.3: Caput Mundi-Next Generation EU per grandi eventi turistici	0,50
Riforma 4.1: Ordinamento delle professioni delle guide turistiche	-

Appare nell'immediatezza la contestuale trattazione di due settori e cioè "turismo e cultura", cui è appunto dedicato un capitolo all'interno del PNRR.

La motivazione sembrerebbe essere duplice:

- quella del "ruolo identitario", di "immagine" e "brand" del Paese a livello internazionale;
- in secondo luogo per il "peso che hanno nel sistema economico".

E però fin da subito è detto che la cultura è anche una significativa opportunità di "sinergia" con altre "priorità strategiche" del Paese.

Non va sottaciuto che il PNRR contiene una seconda missione intitolata "rivoluzione verde e transizione ecologica".

Infatti si tende a sottolineare che la tutela e la valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale siano il pilastro per una transizione verde e per la sostenibilità ambientale.

Questo anche attraverso politiche intrinsecamente “ecologiche che comportino la limitazione del consumo di suolo”.

“Si afferma inoltre che inoltre che turismo e cultura sono tra i settori “con una maggiore incidenza del lavoro giovanile e femminile”. Per questo si ritiene che siano ambiti di interesse per il raggiungimento dei target “generazionali e di genere del PNRR”.

Aspetto questo che riecheggia quella dimensione economica della cultura di cui si è detto nel secondo capitolo a proposito dell’Europea e del primo studio sulla economia della cultura in Europa.

Si individuano quindi gli obiettivi per il sostegno e il rilancio di entrambi i settori:

- rigenerazione del patrimonio culturale e turistico;
- valorizzazione degli asset e delle competenze distintive;
- digitalizzazione.

Nel primo obiettivo si pretende di realizzare un programma di misure di ristrutturazione degli “asset chiave” turistici e culturali. Questo programma va ad investire tutte le “anime” del territorio cioè i “siti culturali delle grandi aree metropolitane”, al fine di sfruttare “la partecipazione culturale come leva di inclusione e rigenerazione sociale.

Oggetto del programma saranno i borghi e le aree rurali su cui la letteratura scientifica ha di recente posto l’attenzione.

Questo con l’intenzione di favorire nuove esperienze turistiche culturali da un lato e bilanciare i flussi turistici in modo sostenibile (cd. overtourism) dall’altro, infine sostenere la ripresa e lo sviluppo delle attività turistico – culturali nelle isole minori, considerate come aree fragili.

Per il settore del turismo è previsto un fondo apposito per poter attirare gli investitori privati e sono in programma quattro strumenti di azione:

- il credito di imposta (così come accade per i beni culturali e l’impresa cinematografica);
- una sezione speciale del fondo di garanzia;
- incentivi all’aggregazione delle imprese;
- il fondo nazionale per il turismo e il fondo per il turismo sostenibile.

Per la cultura si pretende di incentivare i processi di upskilling e reskilling degli operatori culturali – ovvero processi di valorizzazione del capitale umano - e favorire

la nascita di nuovi servizi culturali digitali mediante la creazione degli strumenti per far fronte al cd. “ecosistema del turismo italiano”.

Infine come obiettivo ormai trasversale si interviene con una forte accelerazione alla digitalizzazione della cultura e del turismo. Questo per garantire un accesso universale alle opere d’arte e per un’opera di approfondimento e divulgazione che saranno innovative.

Questo tipo di intervento sarà basato su quattro aree di azione:

- 1) “Patrimonio culturale per la prossima generazione”;
- 2) “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale”;
- 3) “Industria culturale e creativa 4.0”;
- 4) “Turismo 4.0”.

Per tutte le aree è prevista una cooperazione tra gli attori pubblici a ogni livello, quello centrale, regionale e locale.

Vi sarà inoltre il coinvolgimento dei privati sia per la “incentivazione delle sponsorship”, sia attraverso una governance multilivello che sia rispondente alla Convenzione di Faro e al Quadro di azione europeo per il patrimonio culturale. In questo modo saranno promossi gli approcci “integrati e partecipativi” al fine di generare benefici nei quattro pilastri dello sviluppo sostenibile” e cioè “l’economia, la diversità culturale, la società e l’ambiente”.

Ancora più nel dettaglio il PNRR distingue quattro tipi di intervento:

- 1) Il patrimonio culturale per la prossima generazione;
- 2) La rigenerazione dei piccoli siti culturali;
- 3) Industria culturale e creativa 4.0;
- 4) Il turismo 4.0.

Interessa qui focalizzare l’attenzione sul primo e sul secondo degli interventi citati.

Il primo infatti prevede interventi che vanno a creare un “patrimonio digitale della cultura”. Questo tipo di intervento a che fare con la “fruizione delle informazioni e lo sviluppo dei servizi”, nonché “l’accessibilità dei luoghi della cultura e la sostenibilità ambientale in termini di efficientamento energetico” dei luoghi della cultura e cioè di “musei, cinema, teatri”.

La priorità è quella di creare una infrastruttura digitale nazionale che va a raccogliere, integrare e conservare le risorse digitali per renderle disponibili per la fruizione pubblica attraverso piattaforme dedicate.

Ci si propone quindi di rimuovere le barriere non solo fisiche ma anche cognitive nei musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura.

Con un apposito investimento si vuole migliorare l'efficienza energetica nei luoghi della cultura.

Si passa ora a considerare il secondo intervento segnalato quello per la rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale.

Si parte dalla considerazione secondo alcuni luoghi della cultura italiana sono attrattori particolarmente noti a livello internazionale, per i quali è messa a rischio la preservazione della sostenibilità nel tempo.

Vi sono invece altri luoghi della cultura, siti minori, che meritano di essere valorizzati per la loro storia, arte, cultura e tradizioni presenti.

Questo è possibile mediante iniziative imprenditoriali e commerciali, attraverso la rivitalizzazione del tessuto socio-economico e quindi dei mestieri tradizionali e dell'artigianato.

In questo modo contrastando lo spopolamento dei territori e favorendo invece la loro conservazione.

Si ritiene infatti di dover intervenire in favore dell'attrattività dei borghi a fronte del sovraffollamento che caratterizza le principali città d'arte.

L'investimento 2.1. è infatti destinato appositamente alla attività dei borghi.

Questo perché si parte dalla considerazione preliminare secondo cui spesso le attrazione turistiche nelle principali città d'arte determinano il sovraffollamento delle stesse a fronte del potenziale enorme che i piccoli centri sono in grado di offrire in relazione al turismo che è definito "sostenibile alternativo".

Questo grazie al patrimonio cultura, alla storia, alle arti e alle tradizioni che caratterizzano questi piccoli centri

In questo senso gli interventi saranno attuati attraverso il Piano Nazionale dei Borghi che è un programma per il sostegno allo sviluppo economico e sociale di zone svantaggiate.

L'idea principale è quella della rigenerazione culturale dei piccoli centri e il rilancio turistico degli stessi.

Come recita il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza infatti si procederà con interventi che saranno rivolti al recupero del patrimonio storico, quindi poi alla riqualificazione degli spazi aperti, infine alla realizzazione di servizi culturali anche questi destinati al turismo.

Altro ambito di intervento saranno gli itinerari e i percorsi nonché le visite guidate. Sono poi previsti aiuti finanziari da destinare alle attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali.

Questo allo scopo di sollecitare le economie locali e valorizzare i prodotti, le conoscenze e le tecniche del territorio.

Riguardo poi alla architettura locale e al paesaggio rurale è prevista una attività di recupero e valorizzazione degli stessi. Questo per migliorare la "qualità paesaggistica del territorio nazionale" e "restituire alla collettività un patrimonio edilizio" che non viene utilizzato e che non è accessibile al pubblico".

Il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza fa riferimento alla identità dei luoghi: cioè ai parchi e ai giardini storici¹⁵⁵.

Questo per migliorare "la qualità della vita" si propone di compiere una azione di rigenerazione dei giardini storici come "hub di bellezza pubblica e luoghi identitari per le comunità urbane e come fattori chiave nei processi di rigenerazione urbana".

2. Identità e bellezza tra borghi antichi e giardini storici

Da alcuni anni i borghi sono oggetto di un molteplice filone di studi: da quelli a carattere sociali, poi economico, quindi giuridico.

L'idea principale è quella di programmare degli interventi che vadano a colmare lo spopolamento, cercando di proporre il borgo come alternativa alla vita delle grandi città. Numerosi sono gli interventi per favorire il ripopolamento di aree individuate come interne oppure delle aree cd marginali, dove spesso gli enti locali fanno un'azione di promozione soprattutto delle politiche abitative.

¹⁵⁵ Marco Brocca, *Pnrr e verde storico*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2022, 3

Sul piano della cultura, quindi, l'idea rispetto al borgo è quella di valorizzare il patrimonio culturale esistente, rigenerare e riusare lo stesso patrimonio in modo da potenziare la capacità attrattiva anche sotto il punto di vista del turismo.

L'idea è quindi quella della valorizzazione del patrimonio economico per lo sviluppo socio economico dei territori.

La dottrina spesso ha messo in guardia dalla cd. turificazione e però allo stesso tempo sostiene che quella dei borghi storici debba rappresentare una realtà da coltivare.

Così con le parole di questa autorevole dottrina si afferma che “perché sì (!), nelle città d'arte e nei loro centri storici la turificazione è effettivamente una criticità (come dimostrato dal recente manifesto “*Set, Sud Europa contro la turificazione*”, prodotto da una rete di città europee, tra cui Venezia), non solo per il depauperamento del patrimonio culturale, ma anche per le ricadute economiche sui residenti, derivanti da aumenti incontrollati degli affitti e da un progressivo spopolamento dei centri storici, sempre più a misura di turista e sempre più governati dalla *sharing economy* ed in definitiva dai processi di terziarizzazione. Ed invece nei borghi storici forse no (!), la turificazione non è necessariamente un male: non lo è perché il turismo è lo strumento elettivo per il rilancio socioeconomico di questi luoghi; non lo è perché la *cultural entertainment machine*, nei limiti della compatibilità con le ragioni della tutela, è uno scenario parzialmente prefigurato dal legislatore, tanto più che, come si è già detto poco sopra, il borgo costituisce una soluzione all'*overtourism* cittadino; e non lo è perché non vi è conflitto tra turismo e residenzialità, giacché in luoghi fisiologicamente abbandonati dai residenti, il pernottamento turistico (facilitato proprio dalle misure abilitanti il rilancio, tra cui il modello dell'albergo diffuso) e la residenza in forma specializzata sono gli unici scenari possibili, specialmente in un mondo che non riesce a fare a meno della comodità e della velocità del vivere urbano.

L'indirizzo pare chiaro. Cultura e turismo nei borghi storici rappresentano uno strumentario utile a perseguire un risultato multipolare, che mira sì alla coesione delle parti ma in un'ottica di convergenza verso il tutto, ovverosia in un'ottica di sostenibilità dell'intero Sistema Paese. Insomma, come da titolo: ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici”¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Enrico Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, In *Aedon Rivista di Arte e diritto on line* 2022, 3

D'altra parte altra autorevole dottrina ha sottolineato l'idea delle bellezze rispetto al borgo storico e al diritto allo stesso.

Con le parole dello studioso che considera il borgo come luogo per il soddisfacimento dei bisogni "C" è il bisogno di coloro che sono restati, quasi mai per scelta; il bisogno di coloro che sono andati via senza mai dimenticare il teatro della loro giovinezza, e che vorrebbero tornare per poco o per sempre (si parla di "turismo delle radici"); il bisogno di chi, stanco della vita estraniante della grande città, vorrebbe vivere in un piccolo borgo che però non sia un museo delle porte chiuse, come è stato definito l'attuale stato dei paesi (14), bensì un luogo di armonia e bellezza. Per soddisfare questo bisogna costruire una economia locale che dia lavoro e possibilità di scambio culturale; cosa sempre più difficile nell'economia globale, che è sempre più omologante. L'omologazione tende a distruggere la bellezza, poiché, annullando le differenze create dalla storia, elimina la diversità di ciascuno di noi che deve esserci nonostante si viva lo stesso tempo storico.

L'imperatore Adriano si sentiva responsabile della bellezza del mondo. Gli attuali governanti debbono quantomeno sentire che la rigenerazione dei piccoli borghi è una necessità storica per la valorizzazione attiva di una parte fondamentale del nostro patrimonio storico-culturale e per contribuire a restituire a tutti noi una vita più umana¹⁵⁷. Idea della bellezza e insieme dell'identità storica anch'essa contenuta nella valorizzazione dei giardini e delle ville storiche.

Così autorevole studioso si ferma a rappresentare quanto sta accadendo rispetto al verde storico nel PNRR "giardini e i parchi sono indiscutibilmente risorse del territorio, beni fortemente compenetrati con il contesto in cui sono inseriti, di cui rappresentano viva memoria storica; la loro presenza contribuisce alla percezione - e alla costruzione - del senso di identità dei luoghi e questo processo può alimentarsi in virtù di una relazione biunivoca tra politiche del territorio e aspettative della comunità: le prime sono chiamate ad assicurare una tutela rafforzata, calibrata alle esigenze peculiari del bene, e soprattutto a garantire condizioni efficaci di fruizione, obiettivo reclamato sempre più convintamente dalle collettività di riferimento nelle quali va affiorando una rivendicazione spontanea di appartenenza dei luoghi, tradotta in iniziative virtuose che spesso hanno supplito all'inerzia dei soggetti pubblici e ne hanno sollecitato e ispirato l'intervento (spesso

¹⁵⁷ Gian Paolo Cirillo, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo dell'altrove*, in *Giustizia-amministrativa.it* 2023.

l'accessibilità di questi beni è stata possibile grazie a perseveranti e lungimiranti iniziative dell'associazionismo); l'aggancio, anzi la compenetrazione, con il territorio, permea anche la concezione ispiratrice delle politiche di valorizzazione: non si tratta soltanto di promuovere questi beni, massimizzando la conoscenza e la fruizione degli abitanti e dei visitatori, ma anche di connettere gli interventi dedicati a questi beni con altre iniziative, accomunate da una visione di tipo integrato del territorio e che fa leva sulla promozione dei beni culturali e ambientali quali risorse e fattori di sviluppo locale. È l'idea, presente soprattutto a livello regionale, dell'inclusione dei beni del verde storico in reti, circuiti, sistemi culturali o ambientali tesi a promuovere un'offerta turistica, di tipo culturale, sostenibile e diffusa sul territorio.

Elementi in questo senso sono ricavabili dal PNRR e dai documenti attuativi”.

E' evidente quindi che tra i progetti di finanziamento del Piano di Ripresa e Resilienza forte è la componente storica e identitaria insieme a quello dello sviluppo socio economico dei territori.

4.La digitalizzazione per la Cultura

Si affronta ora il tema sia pur brevemente del ruolo della innovazione digitale per la cultura.

Questo soprattutto per quanto riguarda l'accessibilità della cultura e l'abbattimento delle barriere non solo di tipo fisico ma anche culturale per l'accesso alla cultura.

Si dirà qui solo con riferimento al nuovo “Piano Nazionale di Digitalizzazione del patrimonio culturale”.

Esso costituisce una visione strategica con cui il Ministero della Cultura si propone di gestire il processo di trasformazione digitale a partire dal 2022 e fino al 2026.

Nell'ottica quindi della pianificazione strategica che è stata analizzata anche con riferimento al sistema dei beni culturali per la Regione Puglia, il Piano è destinato ad operare rispetto ai musei, agli archivi, alle biblioteche, agli istituti centrali e ai luoghi della cultura statali, che conservano, gestiscono e valorizzano i beni culturali.

Si vedranno ora i tratti salienti: cioè i valori, gli obiettivi, le opportunità e infine il contenuto della strategia.

Si afferma che “ii valori fondativi della visione del Piano Nazionale di Digitalizzazione ruotano attorno ai concetti chiave di paesaggio culturale, patrimonio culturale digitale e relazioni”.

E’ interessante l’espressione secondo cui “questi valori creano un terreno comune su cui operare e costituiscono la premessa per il raggiungimento di specifici obiettivi di cambiamento all’interno di un progetto di ambio respiro”.

La pubblica amministrazione in questo senso assume il ruolo di “preservare l’identità culturale, comunque venga declinata e nel renderla accessibile a tutti nel lungo periodo”. In questo senso il PND è il modo attraverso cui “le cose” e i “beni”, frutto di una tradizione plurisecolare, diventano oggetto di fruizione in senso nuovo perché l’obiettivo è quello di diffondere la cultura presso un pubblico che sia il più vasto possibile.

Per cui sono poi rappresentati i seguenti obiettivi:

- “ampliare le forme di accesso al patrimonio digitale per migliorare l’inclusione culturale;
- ampliare le pratiche di digitalizzazione includendo oltre ai beni culturali anche i servizi all’utenza in **processi end-to-end***, in modo da monitorare l’efficacia e l’efficienza delle singole funzioni o attività, nonché dell’organizzazione nel suo complesso implementando azioni di tempestiva risoluzione di problemi e di miglioramento continuo dei processi stessi;
- ampliare le forme di cooperazione e di interoperabilità dei dati nell’ecosistema, considerando anche la necessità di interscambio all’interno di infrastrutture digitali di ricerca internazionali che rispondono alle necessità di diverse comunità scientifiche.

Le azioni strategiche sono quindi quelle di:

- accesso e riuso;
- disseminazione culturale e condivisione sociale.

Senza necessità di soffermarsi su questo aspetto che però è utile in relazione al nuovo concetto di fruizione e accesso al pubblico della cultura in relazione alla prima strategia si afferma:

- “L’obiettivo dell’azione consiste nel coordinare, razionalizzare e semplificare le procedure per l’accesso, la circolazione e il riuso delle riproduzioni digitali dei beni culturali, declinando in chiave digitale le politiche pubbliche fino ad oggi

adottate per la valorizzazione del patrimonio culturale. La disseminazione e il riutilizzo delle risorse digitali rappresentano dei potenti moltiplicatori di ricchezza e sono strumenti strategici per lo sviluppo sociale, culturale ed economico del paese. Pertanto, è doveroso chiarire gli ambiti di applicazione delle norme e dissipare le incertezze in merito alle pratiche connesse alla circolazione e al riuso delle rappresentazioni digitali dei beni, con l'obiettivo di facilitare l'accesso alla cultura e incoraggiare le pratiche connesse alla trasformazione digitale. La disciplina della riproduzione dei beni culturali presenta infatti notevoli complessità, causate dall'intersecazione e sovrapposizione di ambiti legislativi distinti e dalla stratificazione occorsa nel tempo delle normative di riferimento (Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge sul diritto d'autore, le norme sulla tutela della privacy, le disposizioni SIAE, le direttive europee in materia di riuso dei dati del settore pubblico)";

Invece in relazione alle politiche di disseminazione e condivisione sociale si afferma:

- “la pervasività delle tecnologie digitali ha generato aspettative di servizi nel pubblico; ciò ha influito inevitabilmente sulle modalità con cui gli individui immaginano di interagire con il patrimonio culturale. Approfittando di questa opportunità, è possibile accompagnare le attività di formazione e sviluppo delle competenze con azioni che incidano sulla consapevolezza sociale del patrimonio culturale fruito e agito nell'ambiente digitale, stimolando il passaggio dalla percezione individualizzata dei beni, tipica degli accessi a fini d'intrattenimento o commerciali, a una elaborazione collettiva più matura e partecipata, tendente a rimuovere le repliche tecnologicamente aggiornate di visioni tradizionali, ideologiche o stereotipate”.

5. Conclusioni preliminari

Ci si avvia ora alle conclusioni preliminari in relazione a quanto detto rispetto ad una parte della normativa che è intervenuta successivamente alla pandemia da Covid -19.

Si dirà nel prosieguo di un caso particolare in attuazione del PNRR e cioè dei Criteri Ambientali Minimi introdotti per la prima volta in Italia con il PNRR e che hanno trovato una prima attuazione con un decreto ministeriale.

Intanto si è cercato di mettere in risalto il ruolo della cultura e la sua accezione all'interno della Costituzione Italiana anche alla luce delle riforme intervenute di recente dove allo "sviluppo della cultura" è stato aggiunto un ultimo comma all'art. 9 della Costituzione. Quest'ultimo dedicato alla "tutela dell'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

L'art. 9 della Costituzione ci è stato utile per comprendere l'evoluzione del concetto di cultura per l'ordinamento costituzionale italiano che da una derivazione antropologica oggi rappresenta il cardine del sistema anche per arginare quelle ingerenze del potere pubblico che tanto osteggiava il nostro Marc Fumaroli nella sua lezione nel testo dedicato allo Stato culturale.

Infatti la libertà dell'arte e dell'insegnamento è tutelata dall'art. 33 della Costituzione. Tra l'altro si è visto come il pluralismo istituzionale e quindi la presenza non solo dello Stato ma anche della Regione e degli enti locali, infine il ruolo dei privati dovrebbe servire da garanzia alla "libertà" quindi alla diversificazione della cultura e della sua produzione per opera del pubblico e del privato ammesso a finanziamento con agevolazione fiscale, per come detto nel capitolo dedicato alla regolazione della cultura mediante gli strumenti del mecenatismo e della sponsorizzazione.

Si è approdati quindi al concetto ampio di cultura – non al panculturalismo secondo cui tutto è cultural – ma ad una idea di cultura "non solo alle manifestazioni tipiche delle culture raffinate ed evolute cioè a quelle più diffuse a quelle prevalenti in un determinato periodo storico in un contesto territoriale Perché nell'ambito di esse rientrerebbero anche quelle che provengono dalle culture deboli quindi minoritarie marginali che diversamente sarebbero destinate all'estinzione".

Idea questa che si ricollega al tema della sostenibilità ambientale di cui si dirà tra poco nel capitolo dedicato ai grandi eventi culturali e della tutela dei diritti delle generazioni future.

Inoltre attraverso la selezione di alcuni degli interventi dettati per la Cultura nel PNRR è possibile tracciare le linee di tendenza verso cui si sta procedendo: da un lato l'attrattività turistica della cultura e i fenomeni legati alla fruizione della cultura per lo sviluppo socio economico dei territori; dall'altro l'esaltazione del

valore identitario e della bellezza in relazione ai borghi e ai giardini storici, come eredità ai posteri di un patrimonio culturale da preservare.

VI FOCUS: IL TURISMO CULTURALE VERDE

I Criteri Minimi Ambientali per i grandi eventi culturali

1.La transizione ecologica

Al centro del dibattito scientifico vi è attualmente il tema della transizione ecologica poiché esso va ad incidere fortemente sul modello di amministrazione da definire.

Dal punto di vista dell'ordinamento infatti e sul piano dell'organizzazione centrale la tutela dell'ambiente era affidata al "Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare".

Attualmente lo stesso Ministero ha cambiato denominazione e viene identificato come "Ministero della Transizione ecologica".

La novità trova il suo riferimento normativo nel d.l. 1 marzo 2021, n. 22 convertito in legge 22 aprile 2021, n. 55 che contiene le "disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri".

All'art. 2 è prevista la ridenominazione del Ministero e cioè "l'«Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare» è ridenominato «Ministero della transizione ecologica».

Allo stesso Ministero della Transizione Ecologica sono attribuite le funzioni e i compiti "relativi allo sviluppo sostenibile, ferme restando le funzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema per le materie elencate in modo specifico.

Tra queste la "definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica e mineraria nazionale e provvedimenti ad essi inerenti;**((autorizzazione di impianti di produzione di energia di competenza statale, compresi quelli da fonti rinnovabili, anche se ubicati in mare))**; rapporti con organizzazioni internazionali e rapporti **((con l'Unione europea))** nel settore dell'energia, ferme restando le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, compresi il recepimento e l'attuazione dei programmi e delle direttive sul mercato unico europeo in materia di energia, ferme restando le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri e delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano (così la letter b)).

Inoltre è prevista in capo al Ministero la funzione di "promozione di politiche di sviluppo sostenibile, nazionali e internazionali" (lett g); di "promozione di politiche per l'economia circolare e l'uso efficiente delle risorse, fatte salve le competenze del Ministero dello sviluppo economico (lett h); infine di "sorveglianza, monitoraggio e recupero delle

condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e alla riduzione dell'impatto delle attività umane sull'ambiente, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno **dell'ambiente (lett. m)**.

Accanto alla disciplina per la organizzazione dell'assetto istituzionale del Ministero il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dedicata alla "Rivoluzione verde e transizione ecologica" una missione e alla stessa sono riservati circa 70 miliardi.

L'argomentazione su cui si basa il suddetto intervento ha a che con la necessità di approdare verso "la completa neutralità climatica" e tendere allo "sviluppo ambientale sostenibile". Si avverte la necessità di un "abbattimento sostanziale delle emissioni clima-alteranti" questo per contenere il riscaldamento globale prima delle fine del secolo.

La prospettiva descritta, come recita il PNRR, si inserisce nell'ambito degli "obiettivi globali europei al 2020 e 2050" cioè al "Sustainable Development Goals", agli obietti fissati nell'accordo di Parigi, agli obiettivi contenuti nell'European Green Deal".

Si tratta di obiettivi molto ambiziosi che guardano alla "progressiva e completa decarbonizzazione del sistema" e inoltre a "rafforzare l'adozione di soluzioni di economia circolare", a "proteggere la natura e la biodiversità", infine a "garantire un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente".

Alla normativa citata si aggiunge inoltre uno strumento di programmazione amministrativa che è il "Piano di transizione ecologica" (PTE) che è stato approvato dal Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica.

Lo stesso è stato redatto in coerenza con le linee programmatiche del PNRR e dettato dalla necessità del raggiungimento degli obiettivi di cui si è parlato nel termine del 2050.

Il contenuto del PTE è stato in gran parte ridefinito nella cd. *Long Term Strategy nazionale*¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Emanuele Peschi e al., *La strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni di gas serra: scenari emissivi e trend storici*, in *Ingegneria dell'Ambiente*, 2021, 8, 3 in cui si conclude che "Sintetizzando si può affermare che per raggiungere la neutralità emissiva è necessario: • ridurre la domanda finale di energia, in particolare nel settore dei trasporti (riduzione della domanda di mobilità privata) e nel settore civile; • modificare il mix energetico a favore delle fonti rinnovabili (FER), coniugate a una profonda elettrificazione degli usi finali e alla produzione di idrogeno; • aumentare gli assorbimenti ottenuti attraverso la gestione forestale sostenibile, adeguate pratiche agricole, l'arresto del consumo di suolo e il contrasto agli incendi; • ripensare i processi industriali le cui emissioni non appaiono altrimenti contenibili; • adottare pratiche agricole e zootecniche mirate; • ricorrere a forme di CCS-CCU per la quota di emissioni eccedente la neutralità emissiva.

Le tematiche inserite all'interno del Piano riguardano la decarbonizzazione, la mobilità sostenibile, il miglioramento della qualità dell'aria, il contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico, al miglioramento delle risorse idriche e delle relative infrastrutture, al ripristino e rafforzamento della biodiversità, alla tutela del mare, alla promozione dell'economia circolare, bioeconomia e agricoltura sostenibile.

Ulteriore interessante strumento normativo è la relazione Relazione sullo stato di attuazione del Piano per la Transizione Ecologica: essa è prevista nella legge 22 aprile 2021, n. 55 che annualmente chiede al Presidente del Consiglio dei Ministri di riferire alle Camere sulle misure e le fonti di finanziamento adottate.

La peculiarità del Piano consiste nell'intervento da parte di più amministrazioni che coerentemente interagiscono per la definizione delle politiche di settore attraverso processi decisionali che sono condivisi tra le strutture ministeriali che fanno parte del CITE, le amministrazioni locali e la società civile. Questo al fine di provvedere alla attuazione, monitoraggio, la valutazione e la ridefinizione delle priorità e degli obiettivi che sono stati fissati a livello internazionale e soprattutto al livello europeo.

Il PTE ha inoltre il carattere della trasversalità perché si occupa della materia dell'ambiente, dell'energia e del clima, ma anche degli indirizzi necessari per mettere in atto la transizione verde e lo sviluppo sostenibile, nonché la gestione ecologica.

Essa si inserisce quindi perfettamente nel panorama nazionale della pianificazione e programmazione degli interventi con la finalità di armonizzare piani, strategie e obiettivi direttamente afferenti all'ambiente.

Non si può a questo punto non dare atto del decreto legge maggio 2021, n. 77 convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108 conosciuto come il "decreto legge transizione ecologica" o anche come "decreto Governance".

In esso tutte le misure di dettaglio che si riferiscono appunto alla transizione ecologica e ciò dal punto di vista dei provvedimenti amministrativi adottabili.

Il riferimento è per esempio alla valutazione di impatto ambientale.

Nonostante il riferimento a tutti gli atti normativi e amministrativi che afferiscono al tema della transizione ecologica, nessuno dei suddetti documenti fa riferimento ad una definizione del concetto che resta in questo senso da definire nell'oggetto intanto, anche in relazione allo sviluppo sostenibile e all'economia circolare.

A questo proposito la dottrina ha tentato di fornire una ricostruzione per argomentazioni.

Si afferma che “nel concetto di transizione ecologica appaiono *ictu oculi* alcuni elementi (peraltro equivoci) ma ne mancano altri: il sostantivo “transizione” fa riferimento ad uno spostamento da un prima ad un poi (ad un passaggio di cui è indice la radice *tr-*) e l'aggettivo “ecologica” esprime che nella direzione di questo cambiamento la tutela dell'ambiente appare un punto essenziale e, comunque, caratterizzante”¹⁵⁹.

E ancora questa stessa dottrina afferma che “non è chiaro a cosa si riferisce la transizione, quale sia il suo oggetto (non è chiaro cosa si muove; qual è, in buona sostanza, il punto di partenza e quello di arrivo), e, soprattutto, se la tutela dell'ambiente abbia un ruolo esclusivo (o escludente altre tutele) oppure, come già si anticipa, debba essere integrata rispetto ad altri interessi”.

E allora si passa a considerare che il concetto di transizione ecologica ha che fare sicuramente con il diritto della ripresa. A questo proposito si fa riferimento al Regolamento del Parlamento europeo e del consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il “dispositivo per la ripresa e la resilienza”.

Inserito dall'art. 3 del Regolamento all'interno dell'ambito di applicazione la “transizione verde” rappresenta intanto “la prima area di intervento di pertinenza europea”.

Al successivo art. 4 si precisa che in linea con i 6 pilastri e cioè con i sei ambiti di intervento di cui si è tenuto conto nel precedente art. 3 si definiscono intanto gli obiettivi generali che verranno attuati anche mediante il sostegno della transizione verde.

In concetto cioè sembrerebbe essere dato per presupposto.

La stessa cosa accade nel PNRR tanto da indurre la dottrina poi a concludere nel senso che “Un primo aspetto che emerge dalla lettura del PNRR è, dunque, che transizione ecologica significa innanzitutto transizione energetica e che occorra progressivamente superare la dipendenza dai combustibili fossili, che negli ultimi secoli caratterizza l'economia mondiale, sostituendoli progressivamente con le energie rinnovabili”¹⁶⁰.

Nel PNRR si sottolinea quindi la necessità di un profondo cambiamento rispetto alla situazione energetica in Italia.

La stessa dottrina conclude allora che con il riferimento alla transizione ecologica si faccia riferimento a “nuovo modello di sviluppo”: così si legge testualmente nel PNRR “la

¹⁵⁹ Francesco de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, 4, 779.

¹⁶⁰ Francesco de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema spunti sul ruolo delle amministrazioni*, cit.

transizione ecologica, come indicato dall'Agenda 2030 dell'ONU e dai nuovi obiettivi europei per il 2030, è alla base del nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo"¹⁶¹. Un nuovo modello di sviluppo che deve consentire la crescita dell'economia e quindi dell'occupazione.

E' agevole così vedere la intersezione tra tutela dell'ambiente e crescita della competitività del Paese, obiettivo che è quello generale del PNRR e della strategia per "la ripresa e la resilienza" di derivazione europea.

Ancora molto interessante la dottrina si esprime "La transizione ecologica costituisce, quindi, la cornice all'interno della quale si colloca l'economia circolare che, non a caso, viene richiamata dal PNRR nella sua accezione più innovativa, che è quella della bioeconomia circolare"¹⁶².

Non è affatto un diritto transitorio che è stato generato dalla pandemia, piuttosto trova le sue radici nell'Agenda Onu 2030 e nell'Accordo di Parigi del 2015, infine nella politica della Commissione Europea che ha preso il nome di *European Green Deal*¹⁶³.

L'assetto definito porta quindi verso una gestione integrata secondo un approccio trasversale che coinvolge una molteplicità di interessi e gli stessi andranno probabilmente gestiti non più con un approccio che guarda al bilanciamento ma alla coesistenza fra gli stessi attraverso gli strumenti di programmazione condivisa fra amministrazioni.

Infine si ritengono interessanti ai fini di questo contributo le seguenti conclusioni "si può definire la transizione ecologica come l'insieme delle strategie e iniziative finalizzate a costruire le basi di una società attenta agli equilibri planetari (in tale definizione si mette in evidenza la centralità della tutela e del rispetto dell'ambiente) che hanno ad oggetto non uno ma vari sistemi complessi (qui ad esempio appare in controluce il ruolo delle istituzioni) e che hanno nella sostenibilità il proprio punto di forza (qui si sottolinea il riferimento all'ambiente come elemento trainante).

Una tale definizione mette in evidenza, peraltro, il rapporto tra la transizione ecologica e l'economia circolare: se si guarda all'economia circolare in senso riduttivo, come ad un qualcosa che attiene esclusivamente ai rifiuti e volta ad ottenere il miglior consumo di

¹⁶¹ Così Francesco de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema spunti sul ruolo delle amministrazioni*, cit.

¹⁶² Francesco de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema spunti sul ruolo delle amministrazioni*, cit.

¹⁶³ Francesco de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema spunti sul ruolo delle amministrazioni*, cit.

risorse, la transizione ecologica appare come un qualcosa di diverso; se invece, si guarda all'economia circolare sotto il profilo del cambio di paradigma dalle politiche settoriali all'approccio olistico, la transizione ecologica ne diventa la sua proiezione strategica”¹⁶⁴. Per venire all’oggetto della trattazione di questa parte del lavoro si sottolinea che è proprio in quest’ambito che il tema dei Criteri Minimi Ambientali si inserisce.

E inoltre proprio in considerazione della trasversalità della materia dell’ambiente si considererà qui che l’area principale di riferimento è quella della contrattazione pubblica e degli studi che alla stessa fanno riferimento.

Si propone qui allora di offrire nel dettaglio il quadro normativo europeo entro cui il tema si inserisce quindi il panorama giuridico italiano, cercando di offrire anche un tracciato di maggiore dettaglio con riferimento ai settori in cui i Criteri Minimi Ambientali si applica.

Si dirà poi della specifica materia della cultura in considerazione della novità che è intervenuta proprio con l’adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L’obiettivo ultimo sarà quello di comprendere la tendenza dell’attuale normativa di fare riferimento ancora una volta allo sviluppo economico in materia di cultura.

Questo attraverso l’uso dei categorie giuridiche che sono state innanzitutto pensate per il “mercato dei contratti pubblici” ma che attraverso il “nuovo modello di sviluppo” che è quello della transizione ecologica devono essere adottate anche nell’ambito dei contratti tra la pubblica amministrazione e gli operatori con cui la stessa entra in contatto in occasione dell’organizzazione dei grandi eventi.

Disciplina che per la materia culturale va ad ampliare il novero delle regole da adottare in sede di contrattazione pubblica e quindi le regole e i profili di attuazione delle regole contenute nel Codice degli Appalti Pubblici.

L’idea principale è quella secondo cui il cambio di paradigma interessa l’assetto istituzionale e organizzativo, ma riguarda anche la società per intero e i comportamenti da assumere nel contesto economico ma non solo.

2.L’agenda 2030 delle Nazione Unite e il *Green New Deal*

¹⁶⁴ Francesco de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema spunti sul ruolo delle amministrazioni*, cit.

Si passa ora a considerare il contesto normativo sovranazionale di riferimento in cui come detto si inseriscono i Criteri Ambientali Minimi.

Quindi l'Agenda Onu 2030, l'Accordo di Parigi 2015, infine il Regolamento europeo del 12 febbraio 2021.



165

Sono 17 gli obiettivi indicati in Agenda e rappresentati nella figura estratta dal sito delle Nazioni Unite.

Con l'espressione "Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile" si fa in concreto riferimento a un programma di azione per le "persone, il pianeta e la prosperità".

Lo stesso è stato sottoscritto da 193 Paesi Membri dell'Onu nel 2015, che si sono impegnati a partire dal 2016 a raggiungere gli obiettivi descritti entro il 2030.

Attraverso gli obiettivi è possibile individuare quelle che sono le dimensioni dello sviluppo sostenibile e cioè la crescita economica, l'inclusione sociale, la tutela dell'ambiente.

¹⁶⁵ Gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile in <https://unric.org/it/agenda-2030/>

Prima ancora che l'Agenda Onu divenisse parte del sistema giuridico la dottrina autorevole aveva tracciato l'origine del principio e soprattutto aveva cercato di definire i suoi tratti caratterizzanti anche in prospettiva futura.

Sarà qui interessante tenerne conto.

L'idea principale era quella secondo cui il principio dello sviluppo sostenibile avesse innanzitutto "una forte connotazione ambientale" fin dal principio¹⁶⁶.

Tuttavia occorre considerare che questa non l'unica connotazione e che lo stesso principio sia dotato di "uno statuto particolarmente pregnante"¹⁶⁷.

Esisterebbe infatti la tendenza ad affrancare il principio dalla immediato riferimento al contesto ambientale: di ciò si trova conferma – ha affermato questa stessa dottrina – anche nell'ambito della Convenzione Unesco secondo cui "la protezione, la promozione e la conservazione della diversità culturale sono una condizione essenziale per uno sviluppo sostenibile a beneficio delle generazioni presenti e future".

Lo sviluppo sostenibile quindi coinvolgerebbe la bioetica, l'istruzione, il cambiamento climatico, l'energia pulita, il trasporto sostenibile, il consumo e la produzione sostenibile, la conservazione e la gestione delle risorse naturali, la sanità pubblica, l'inclusione sociale e perfino la povertà globale.

Si giunge così ad affermare che "il principio risulterebbe depurato dal suo caratteristico rapporto con un "intorno", la natura, che costituisce un limite non controllabile completamente, così dando rilievo alla debolezza cognitiva e informativa dell'uomo".

In questo modo esso finisce per essere "al di sopra degli altri principi presenti nell'ordinamento per divenire una sorta di canone supremo in grado di condizionare le scelte pubbliche strategiche" fino a divenire il "paradigma dei doveri verso le generazioni future, pur sempre in un quadro di responsabilità e di solidarietà che conferma quanto sia illusoria l'idea del diritto soggettivo"¹⁶⁸.

In questo modo il principio dello sviluppo sostenibile finisce per "mettere al centro della riflessione l'uomo nella sua storicità e "concretezza", con le sue virtù, le sue debolezze e le sue responsabilità"¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Fabrizio Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2010, 39

¹⁶⁷ Fabrizio Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, cit. 40

¹⁶⁸ Fabrizio Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, cit. 40

¹⁶⁹ Fabrizio Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, cit. 41.

E' interessante allora richiamare prima la Dichiarazione Onu sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future del 1997 e poi l'accordo di Parigi del 2015.

In primo luogo l'art. 5 in relazione alla "protezione dell'ambiente" in cui è stabilito che le generazioni presenti dovrebbero agire per uno sviluppo durevole e preservare le condizioni della vita e in particolare la qualità e l'integrità dell'ambiente".

Inoltre "vegliare affinché le generazioni future non siano esposte agli inquinamenti che rischierebbero di mettere in pericolo la loro salute o l'esistenza stessa".

Poi "dovrebbero preservare per le generazioni future le risorse naturali necessarie al mantenimento della vita umana e al suo sviluppo".

Infine "dovrebbero, prima di realizzare qualsiasi progetto di rilievo, prendere in considerazione le possibili conseguenze per le generazioni future".

Come anticipato l'Accordo di Parigi del 2015, che riguarda i cambiamenti climatici, è il primo accordo universale, giuridicamente vincolante sul clima a livello mondiale.

Nell'art. 2 è stabilito che l'accordo mira a rafforzare "la risposta mondiale alla minaccia posta dai cambiamenti climatici, nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi volti a eliminare la povertà, in particolare: a) mantenendo l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e proseguendo l'azione volta a limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici; b) aumentando la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e promuovendo la resilienza climatica e lo sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra, con modalità che non minaccino la produzione alimentare; c) rendendo i flussi finanziari coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra e resiliente al clima".

Inoltre in linea con quanto fissato nella Agenda Onu 2030 e nella Dichiarazione sui diritti delle generazioni future si stabilisce che "l'accordo sarà attuato in modo da riflettere l'equità ed il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali".

Inoltre all'art. 4 "le Parti mirano a raggiungere il picco mondiale di emissioni di gas a effetto serra al più presto possibile, riconoscendo che ciò richiederà tempi più lunghi per le Parti che sono paesi in via di sviluppo, e ad intraprendere rapide riduzioni in seguito,

in linea con le migliori conoscenze scientifiche a disposizione, così da raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissioni e gli assorbimenti antropogenici di gas a effetto serra nella seconda metà del corrente secolo, su una base di equità e nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi tesi a eliminare la povertà”.

Poi nell’art. 7, comma 9, “Ciascuna Parte, ove opportuno, si impegna in processi di pianificazione dell’adattamento e nell’attuazione di misure che consistono anche nella messa a punto o nel rafforzamento di piani, politiche e/o contributi pertinenti, che possono comprendere: a) la realizzazione di azioni, iniziative e/o sforzi di adattamento; b) il processo di formulazione e attuazione dei piani di adattamento nazionali; c) la valutazione degli effetti dei cambiamenti climatici e della vulnerabilità nei loro confronti, al fine di definire azioni prioritarie, determinate a livello nazionale, tenendo conto delle popolazioni, dei luoghi e degli ecosistemi vulnerabili; d) il controllo e la valutazione dei piani, delle politiche, dei programmi e delle azioni di adattamento e gli insegnamenti che ne derivano; e) rendere resilienti i sistemi socioeconomici e ecologici, anche attraverso la diversificazione economica e la gestione sostenibile delle risorse naturali”.

E’ chiaro qui come il principio dello sviluppo sostenibile diventa anch’esso il punto di riferimento per ogni modello di sviluppo interno ai Paesi.

Questo in linea con quanto detto prima in relazione al concetto di transizione ecologica. Gli aspetti di diritto internazionale trovano il loro punto di contatto per ciò che qui interessa nella politica della Commissione Europea cd. Green Deal Europeo e in particolare nel Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che “istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza”.

Sembra qui essenziale riportare alcuni passaggi.

Si afferma che “le riforme e gli investimenti nell’ambito del dispositivo dovrebbero aiutare a rendere l’Unione più *resiliente e meno dipendente grazie alla diversificazione delle principali catene di approvvigionamento*, il che rafforzerà l’autonomia strategica dell’Unione parallelamente a un’economia aperta. Le riforme e gli investimenti nell’ambito del dispositivo dovrebbero generare altresì un valore aggiunto europeo (punto 10).

Inoltre “È opportuno assicurare la ripresa e migliorare la resilienza dell’Unione e dei suoi Stati membri attraverso il sostegno a misure riguardanti settori di intervento di pertinenza europea strutturati in sei pilastri («sei pilastri»), vale a dire: transizione verde;

trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI) forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine di rafforzare, tra l'altro, la capacità di preparazione e di risposta alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze. (punto 11).

Infine “La transizione verde dovrebbe essere sostenuta da riforme e investimenti in tecnologie e capacità verdi, tra cui la biodiversità, l'efficienza energetica, la ristrutturazione degli edifici e l'economia circolare, contribuendo al tempo stesso al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione, promuovendo la crescita sostenibile, creando posti di lavoro e preservando la sicurezza energetica” (punto 12).

Queste le misure a livello europeo per offrire “un contributo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione promuovendo la crescita sostenibile, creando posti di lavoro e preservando la sicurezza energetica”.

Per garantire che ciò avvenga in tutti gli Stati Membri è stabilito infine che “Per garantire il proprio contributo agli obiettivi del dispositivo, è auspicabile che i piani per la ripresa e la resilienza prevedano misure volte ad attuare le riforme e i progetti di investimenti pubblici mediante un pacchetto coerente. Dovrebbero essere ammissibili le misure avviate a decorrere dal 1o febbraio 2020. I piani per la ripresa e la resilienza dovrebbero essere coerenti con le pertinenti sfide e priorità specifiche per paese individuate nell'ambito del semestre europeo, nonché con le sfide e le priorità individuate nell'ultima raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro per gli Stati membri la cui moneta è l'euro. I piani per la ripresa e la resilienza dovrebbero essere coerenti con i programmi nazionali di riforma, i piani nazionali per l'energia e il clima, i piani per una transizione giusta, il piano di attuazione della Garanzia per i giovani e gli accordi di partenariato e i programmi operativi adottati nell'ambito dei fondi dell'Unione. Al fine di promuovere le azioni che rientrano tra le priorità del Green Deal europeo e dell'agenda digitale, è auspicabile che i piani per la ripresa e la resilienza stabiliscano inoltre misure pertinenti per le transizioni verde e digitale. Tali misure dovrebbero consentire un rapido conseguimento degli obiettivi, degli obiettivi e dei contributi fissati nei piani nazionali per l'energia e il clima e nei relativi aggiornamenti. Tutte le attività

beneficiarie di sostegno dovrebbero essere realizzate nel pieno rispetto delle norme e delle priorità dell'Unione in materia di clima e ambiente. I piani per la ripresa e la resilienza dovrebbero inoltre rispettare i principi orizzontali del dispositivo” (punto 32).

3.I Criteri Minimi Ambientali e il Piano di Azione per la sostenibilità ambientale

Quello descritto è il contesto giuridico sovranazionale di riferimento il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Si è giunti a parlare del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza all'interno della missione dedicata a “Turismo e Cultura”, giungendo a parlare dei borghi e dei giardini storici, questo per esaltare il ruolo identitario della cultura anch'esso presente nel PNRR.

Ora invece si dirà di quelle misure destinate “all'industria culturale e creativa 4.0.”.

Si noterà che sono qui previsti i “criteri ambientali minimi per eventi culturali”.

Questa è un'assoluta novità per quando riguarda l'ambito della cultura.

E' previsto “Lo scopo della riforma è quello di migliorare l'impronta ecologica degli eventi culturali (mostre, festival, eventi culturali, eventi musicali) attraverso l'inclusione di criteri sociali e ambientali negli appalti pubblici per eventi culturali finanziati, promossi o organizzati dal pubblico autorità. L'applicazione sistematica e omogenea di questi criteri consentirà la diffusione di tecnologie/prodotti più sostenibili e supporterà l'evoluzione del modello operativo degli operatori di mercato, spingendoli ad adeguarsi alle nuove esigenze della Pubblica Amministrazione”.

Partiamo da alcune brevi premesse per poi tracciare le linee dettate dall'amministrazione, infine faremo le nostre conclusioni.

Lo scopo della riforma è quello di migliorare l'impronta ecologica degli eventi culturali – mostre, festival, eventi culturali, eventi musicali – attraverso l'inclusione di criteri sociali e ambientali negli appalti pubblici per eventi culturali finanziati promossi o organizzati dalla pubblica autorità;

Si afferma che l'applicazione sistematica ed omogenea di questi criteri consentirà la diffusione di tecnologie/prodotti più sostenibili e supporterà l'evoluzione del modello operativo degli operatori di mercato, spingendoli ad adeguarsi alle nuove esigenze dettate dalla pubblica amministrazione.

Per poter proseguire con il lavoro di approfondimento occorre innanzitutto stabilire cosa si intende per Criteri Ambientali Minimi.

Con essi si fa riferimento ai requisiti ambientali definiti e adoperati dalla pubblica amministrazione nelle fasi del processo che porta alla stipula del contratto:

Essi vanno a definire:

- 1) la soluzione progettuale;
- 2) Il prodotto;
- 3) Il servizio migliore

Previsti per la prima volta nell'art. 18 della l. 221/2015 che contiene le "disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali".

In particolare si prevedeva che "Nell'ambito delle categorie per le quali il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, predisposto in attuazione dei commi 1126 e 1127 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede l'adozione dei criteri ambientali minimi di cui all'articolo 2 del citato decreto 11 aprile 2008, è fatto obbligo, per le pubbliche amministrazioni, ivi incluse le centrali di committenza, di contribuire al conseguimento dei relativi obiettivi ambientali, coerenti con gli obiettivi di riduzione dei gas che alterano il clima e relativi all'uso efficiente delle risorse indicati nella comunicazione della Commissione europea "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" [COM (2011) 571 definitivo], attraverso l'inserimento, nella documentazione di gara pertinente, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei sottoindicati decreti, relativi alle seguenti categorie di forniture e affidamenti: a) acquisto di lampade a scarica ad alta intensità, di alimentatori elettronici e di moduli a LED per illuminazione pubblica, acquisto di apparecchi di illuminazione per illuminazione pubblica e affidamento del servizio di progettazione di impianti di illuminazione pubblica: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 23 dicembre 2013, pubblicato nel supplemento ordinario n. 8 alla Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 2014, e successivi aggiornamenti; b) attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio, quali personal computer, stampanti, apparecchi

multifunzione e fotocopiatrici: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 dicembre 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2014, e successivi aggiornamenti; c) servizi energetici per gli edifici - servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento di edifici: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 7 marzo 2012, pubblicato nel supplemento ordinario n. 57 alla Gazzetta Ufficiale n. 74 del 28 marzo 2012, e successivi aggiornamenti.

Si consideri inoltre che "L'obbligo di cui al comma 1 si applica per almeno il 50 per cento del valore delle gare d'appalto sia sopra che sotto la soglia di rilievo comunitario previste per le seguenti categorie di forniture e affidamenti oggetto dei decreti recanti criteri ambientali minimi sottoindicati: a) affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani: allegato 1 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 58 dell'11 marzo 2014, e successivi aggiornamenti; b) forniture di cartucce toner e cartucce a getto di inchiostro, affidamento del servizio integrato di ritiro e fornitura di cartucce toner e a getto di inchiostro: allegato 2 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 58 dell'11 marzo 2014, e successivi aggiornamenti; c) affidamento del servizio di gestione del verde pubblico, per acquisto di ammendanti, di piante ornamentali, di impianti di irrigazione: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 dicembre 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2014, e successivi aggiornamenti; d) carta per copia e carta grafica: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 4 aprile 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 102 del 3 maggio 2013, e successivi aggiornamenti; e) ristorazione collettiva e derrate alimentari: allegato 1 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21 settembre 2011, e successivi aggiornamenti; f) affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 maggio 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 142 del 20 giugno 2012, e successivi aggiornamenti; g) prodotti tessili: allegato 1 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 22 febbraio 2011, pubblicato nel supplemento ordinario n.74 alla Gazzetta Ufficiale n. 64 del 19

marzo 2011, e successivi aggiornamenti; h) arredi per ufficio: allegato 2 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 22 febbraio 2011, pubblicato nel supplemento ordinario n. 74 alla Gazzetta Ufficiale n. 64 del 19 marzo 2011, e successivi aggiornamenti.

Questo tipo di intervento era inserito nel primo codice degli Appalti all'art. 68 bis del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Successivamente la previsione è stata inserita nell'art. 34 del Codice Appalti di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Lo stesso recava il titolo "Criteri di sostenibilità energetica e ambientale" e conteneva la seguente disposizione "Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto all' articolo 144.

Inoltre "i criteri ambientali minimi definiti dal decreto di cui al comma 1, in particolare i criteri premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6. Nel caso di contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi di cui al comma 1, sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di adeguati criteri definiti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.)). Infine " l'obbligo di cui ai commi 1 e 2 si applica per gli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del citato Piano d'azione.))

Attualmente la disciplina è quella contenuta nell'art. 57 del Nuovo Codice dei contratti pubblici, il d.lgs 31 marzo 2023, n. 36.

Intitolato “criteri di sostenibilità ambientale ed energetica” e stabilisce che “Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi, definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione, con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto dall'articolo 130. Tali criteri, in particolare quelli premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 108, commi 4 e 5. Le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi. Nel caso di contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di adeguati criteri definiti dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica”.

Si comprenderà come proprio l'inserimento della disciplina all'interno del Codice degli Appalti ha determinato la obbligatorietà dell'adozione dei criteri da parte delle stazioni appaltanti.

Ciò ha fatto sì che gli operatori economici meno virtuosi siano stati costretti ad adeguarsi alle richieste della pubblica amministrazione.

L'obbligatorietà dei CAM ha indotto gli operatori economici a ridurre l'impatto ambientale nella produzione e nel consumo.

Dal canto suo la Pubblica Amministrazione è andata a razionalizzare i propri consumi mediante la riduzione della spesa.

Si comprenderà come un ruolo essenziale nella disciplina dei CAM è rivestita dal Piano di azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica

Amministrazione e dei decreti ministeriali adottati in relazione ai singoli settori di intervento.

Per fare riferimento agli obiettivi indicati nel Piano si afferma che “Obiettivo nazionale è portare, entro il 2009, il livello degli acquisti “ambientalmente preferibili” in linea con i più elevati livelli europei. Attualmente, l’Italia è posizionata all’ottavo posto, tra i 25 Paesi europei, in base alla rilevazione condotta dallo Studio Take Five su diversi parametri di attuazione di GPP (ad es. numero di bandi con criteri di preferibilità ambientale). Il raggiungimento di questo obiettivo consentirà all’Italia di migliorare il proprio posizionamento nei confronti dei Paesi considerati i più impegnati realizzatori di politiche di GPP. La valutazione dei risultati raggiunti dall’implementazione del Piano sarà svolta mediante l’utilizzo dell’indicatore in corso di predisposizione da parte della Commissione Europea ed Eurostat, che andrà verosimilmente a calcolare il “valore dei bandi sostenibili rispetto al totale dei bandi pubblicati”. Sarà comunque necessario garantire che: a) I criteri ambientali minimi, quando disponibili, siano integrati nelle gare CONSIP, ove tecnicamente possibile e tenuto conto del piano di attività di CONSIP. b) almeno il 30% delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane, dei Comuni con oltre 15.000 abitanti adottino procedure di acquisto conformi ai criteri ambientali minimi; c) gli enti gestori dei Parchi Nazionali e delle Aree Marine Protette che fanno capo al Ministero dell’Ambiente, recepiscano i criteri ambientali minimi nelle proprie procedure d’acquisto. Si prevede la definizione di un indicatore relativo alla percentuale di spesa complessiva ambientalmente preferibile sulla spesa totale per beni, servizi e lavori acquistati dagli enti, che verrà quantificato in un secondo momento, in relazione alla maggiore disponibilità di dati. Inoltre per ciascuna categoria individuata si definiranno, dove possibile, obiettivi in termini di percentuale di spesa sostenuta per acquisti conformi ai criteri ambientali minimi sul totale della spesa pubblica nazionale omogenea. Tali obiettivi saranno indicati nei singoli allegati tecnici. Sarà, inoltre, promossa l’integrazione di tali criteri, nell’ambito delle procedure d’acquisto ed affidamento predisposte dalle Amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1 del D.Lgs. 165/2001. Gli obiettivi nazionali avranno come traguardo temporale il 2009 e verranno revisionati ogni tre anni, possibilmente in via incrementale; qualora dai risultati del monitoraggio annuale emergesse uno scostamento consistente atto a prevedere il mancato raggiungimento degli obiettivi al 2009, si analizzeranno le cause al fine o di tarare

nuovamente l'obiettivo, o si intraprenderanno azioni (per lo più formative/comunicative) che ne agevolino il raggiungimento. Viceversa potrebbero anche verificarsi scostamenti di segno opposto (per esempio, in caso di nuovi incentivi che determinino incrementi più rilevanti del previsto del volume d'acquisto di un determinato prodotto), che determineranno a loro volta la necessità di revisionare gli obiettivi.

4.3 I criteri ambientali minimi

Il Piano d'Azione Nazionale rinvia ad appositi decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare l'individuazione di un set di criteri ambientali "minimi" per ciascuna tipologia di acquisto che ricade nell'ambito delle categorie merceologiche individuate. Potranno essere definiti criteri ambientali minimi trasversali a più categorie (ad es. riguardanti l'eliminazione dell'utilizzo di specifiche sostanze tossiche o dannose per l'ambiente). Per ciascun criterio o set di criteri verranno definiti obiettivi quantitativi e temporali con riferimento alla loro applicazione nelle pratiche di acquisto pubblico. Gli obiettivi settoriali consentiranno un calcolo approssimativo degli "impatti ambientali risparmiati", attraverso l'uso di opportuni indicatori (es. kg di CO₂ risparmiati per milioni di Euro di carta acquistata). I criteri ambientali minimi sono le "indicazioni tecniche" del Piano d'Azione Nazionale, che consisteranno sia in considerazioni generali che in considerazioni specifiche di natura prevalentemente ambientale e, quando possibile, etico-sociale collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, criteri premianti della modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) che, se recepite dalle "stazioni appaltanti", saranno utili a classificare come "sostenibile" l'acquisto o l'affidamento. I criteri ambientali si definiscono "minimi" essendo elementi "di base" di qualificazione delle iniziative ambientalmente preferibili e la somma degli elementi tecnici atti a garantire un'adeguata risposta da parte del mercato dell'offerta. La CONSIP provvederà a condividere con il Ministero dell'Ambiente le analisi di mercato che svolgerà per la definizione delle caratteristiche ambientali relative alle categorie merceologiche oggetto delle Convenzioni previste nell'ambito del Piano delle Attività annualmente definito. I risultati emergenti da tali indagini di mercato, costituiranno una base conoscitiva per la definizione dei criteri ambientali minimi individuati dal Comitato di Gestione di cui al successivo par. 6. La CONSIP S.P.A., nell'ambito del Programma di razionalizzazione della Spesa Pubblica, sarà chiamata a recepire, ove tecnicamente possibile, i criteri ambientali minimi

all'interno delle proprie gare; pertanto gli enti aderenti alle Convenzioni quadro (contrassegnate da logo specifico) staranno di fatto attuando "acquisti sostenibili" ed operando in conformità al PAN GPP. I criteri ambientali da utilizzare nelle gare devono essere validi da un punto di vista scientifico, verificabili da parte dell'ente aggiudicatore, realizzabili per le imprese offerenti. Pertanto, laddove possibile, i criteri faranno riferimento alle norme tecniche delle etichette ecologiche ufficiali di vario tipo ed alle altre fonti informative esistenti, così come suggerisce la Commissione Europea, e saranno calibrati in modo che sia garantito il rispetto dei principi della non distorsione della concorrenza e della par condicio. Le caratteristiche ambientali che verranno individuate in correlazione all'attribuzione di punti tecnici premianti fra le modalità di aggiudicazione dell'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa, potranno consistere nella prescrizione di attribuire punti tecnici premianti in favore di determinate performance che potrebbero ancora non trovare riscontro nel mercato. Questa categoria di indicazioni avrebbe una funzione assai importante, cioè quella di dare dei riferimenti al mercato nazionale dei trend derivanti da prescrizioni tecnico/normative più che altro di derivazione comunitaria, che diverranno cogenti nel futuro e che di fatto renderanno non ammissibili nei confini comunitari i prodotti difformi ad essi (si pensi alle "misure" che scaturiranno ai sensi della Direttiva relativa all'"Istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia"). Questa classe di "criteri" risponderà all'obiettivo di stimolare i settori interessati all'innovazione ambientale ed anticipare i trend della domanda pubblica comunitaria, sempre più orientata a selezionare in base alla qualità ambientale dei prodotti/servizi/lavori. Il set di criteri ambientali che verrà individuato nel Piano d'Azione, inoltre, darà un quadro di riferimento non solo al mercato, ma anche alle stazioni appaltanti che nel definire le specifiche tecniche di un capitolato d'onere, così come recita la relativa disposizione normativa del codice dei contratti pubblici, sono obbligate "Ogniquale volta sia possibile, a definirle in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale". Inoltre, un ulteriore elemento di cui si dovrà tener presente nella predisposizione dei documenti di gara, sempre al fine di stimolare la proposta da parte delle imprese di soluzioni innovative, è relativo alla richiesta di funzionalità e risultati operativi piuttosto che di soluzioni predefinite. La richiesta di requisiti basati su un output

o risultato, anziché di requisiti basati su di una soluzione specifica, costituisce infatti una sfida per le imprese nel generare idee e innovazione (di processo, di prodotto, di consegna, di integrazione, ecc.). In tal modo, si individua la necessità a cui far fronte e si invitano le imprese a proporre diverse soluzioni. Pur lasciando libere le imprese di offrire proposte innovative, la stazione appaltante dovrà comunque specificare, dove opportuno, il rispetto di criteri prestabiliti (inclusi quelli di tutela ambientale, in linea con quanto previsto dalla Direttiva 18/2004 e dal Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).¹³ I criteri individuati dal Piano d’Azione non pregiudicheranno la possibilità di introdurre criteri più avanzati da parte degli enti già operativi sul GPP o in grado di accedere ad un’offerta ambientale più ampia. Per facilitare l’implementazione di ulteriori criteri o di performance ambientali più avanzate, verranno elaborate indicazioni specifiche per ciascun settore d’intervento. Il Piano d’Azione, in linea con quanto richiesto dalla Commissione Europea, dovrà sottoposto a revisione triennale” (punto 4.3 del Piano).

Nel rinviare ad appositi decreti è utile qui dire che i CAM attualmente in vigore riguardano 38 categorie e cioè:

- 1) Arredi per interni
- 2) Arredo urbano
- 3) Ausili per l'incontinenza
- 4) Calzature da lavoro e accessori in pelle
- 5) Carta
- 6) Cartucce
- 7) Edilizia
- 8) Eventi culturali
- 9) Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione)
- 10) Illuminazione pubblica (servizio)
- 11) Illuminazione, riscaldamento/raffrescamento per edifici
- 12) Lavaggio industriale e noleggio di tessili e materasseria
- 13) Rifiuti urbani e spazzamento stradale
- 14) Ristorazione collettiva
- 15) Sanificazione
- 16) Stampanti

17) Tessili

18) Veicoli

19) Verde pubblico

E' inoltre stato adottato per il 2023 il decreto del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica n. 15 del 31 marzo 2023 con il quale sono individuate le categorie di appalti e concessioni per il quali si provvederà all'aggiornamento dei CAM.

Si tratta di avviare l'attività di aggiornamento per:

- la fornitura di calzature (dispositivi di protezione individuale e non) e di accessori in pelle, al fine di aggiornare al progresso tecnico e all'evoluzione dei mercati di riferimento i criteri ambientali minimi di pari oggetto adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 maggio 2018. b.
- il settore dell'edilizia, al fine di aggiornare al progresso tecnico e all'evoluzione dei mercati di riferimento i criteri ambientali minimi di pari oggetto adottati con decreto del Ministro della transizione ecologica del 23 giugno 2022 n. 256.

Inoltre si provvederà con l'attività di definizione dei CAM per:

- Servizi di ristoro con e senza l'installazione di distributori automatici di bevande, alimenti e acqua, al fine di promuovere criteri di ecodesign, specifiche tecnologie ambientali e soluzioni gestionali migliori sotto il profilo energetico, ambientale ed etico-sociale;
- Fornitura e noleggio di personal computer, server e telefoni cellulari, al fine di adattare alle specificità nazionali i criteri comuni del "GPP training toolkit" definiti a livello unionale;
- Servizi energetici per gli edifici e fornitura di energia elettrica, al fine di aggiornare, tenendo conto dell'evoluzione dei mercati di riferimento e delle relative filiere, i criteri ambientali 4 minimi di pari oggetto adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 7 marzo 2012;
- Servizi di trasporto pubblico locale su gomma, servizio di trasporto scolastico su gomma e uscite didattiche, viaggi d'istruzione; affidamento dei servizi correlati al trasporto pubblico locale (car sharing, scooter sharing, bike sharing, mppe sharing);
- Servizio di progettazione ed esecuzione dei lavori di costruzione, manutenzione e adeguamento delle infrastrutture stradali (strade).

4.I Criteri Minimi Ambientali per i grandi eventi culturali

Anche nel settore culturale occorre fare riferimento a un decreto ministeriale.

Si tratta del dm 19 ottobre 2022, n. 459 sui “Criteri ambientali minimi per il servizio di organizzazione e realizzazione di eventi”.

Importanti sono le definizioni di “evento” con una nozione dello stesso molto ampia e cioè da intendersi come “manifestazione, avvenimento, cerimonia o altra iniziativa a carattere culturale, artistico, celebrativo, sportivo, professionale e commerciale (lett. a); del concetto di “Design for Disassembly” inteso come “approccio alla progettazione di un bene che applica tecniche mirate a semplificare il montaggio/smontaggio dello stesso in modo da consentirne la riparazione, l’aggiornamento e il riciclo, allungandone la durata di vita utile o permettendo il riutilizzo dei componenti a fine vita” lett b); di “Universal design” definito come “approccio olistico e innovativo alla progettazione di prodotti, servizi e ambienti che sostiene la diversità umana, l’inclusione sociale e l’uguaglianza consentendo a ciascuno di avere pari opportunità di partecipazione in ogni contesto della società (Dichiarazione di Stoccolma dell’EIDD, 2004) (lett c); di “prodotti riutilizzabili”: e cioè “prodotti progettati per essere utilizzati più volte per la stessa finalità per la quale sono stati concepiti onde estenderne il ciclo di vita”.

Il decreto ministeriale definisce inoltre gli obiettivi:

- fornire un positivo contributo per il contrasto ai cambiamenti climatici riducendo i consumi energetici e le emissioni di CO₂ attraverso la promozione dell’impiego di energia proveniente da fonti rinnovabili e di soluzioni progettuali e tecnologiche ad alta efficienza energetica per la climatizzazione, l’illuminazione e la proiezione audiovisiva, nonché incentivando misure di mobilità sostenibile per raggiungere l’evento e nella logistica per la sua organizzazione; - prioritariamente, applicando la gerarchia prevista dall’articolo 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,
- prevenire la produzione dei rifiuti attraverso l’impiego di beni riutilizzabili (allestimenti, contenitori per la somministrazione di cibo e bevande, ecc.), la riduzione di tutti gli imballaggi, l’applicazione di misure che contrastano lo spreco alimentare, ecc.;

- sostenere modelli di economia circolare nella produzione di beni e nell'erogazione di servizi attraverso l'approvvigionamento di manufatti durevoli, riparabili, riutilizzabili, con contenuto di riciclato e riciclabili, anche ai sensi della recente proposta di Regolamento per la progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili (COM 142 del 30 marzo 2022), l'impiego efficiente delle risorse naturali e la corretta gestione del fine vita di tutti i materiali;
- promuovere tecniche di coltivazione conservative (per ulteriori approfondimenti consultare la **RELAZIONE ACCOMPAGNAMENTO** (mite.gov.it) ai CAM Servizio di ristorazione collettiva e fornitura derrate alimentari, adottati con D.M. n.65 del 2020) e prodotti a ridotto impatto ambientale (prodotti in possesso di etichette ambientali di tipo I, conformi alla norma UNI EN ISO14024);
- sensibilizzare e diffondere consapevolezza sui temi della sostenibilità ambientale e della responsabilità sociale fra tutti i soggetti coinvolti dall'evento: fruitori dell'evento, personale impiegato, fornitori e comunità locali;
- apportare benefici economici e positive ricadute sociali ai territori ospitanti l'evento.

Il decreto sottolinea inoltre che “Sarà compito della Stazione appaltante, nella stesura del bando di gara, inserire e modulare i diversi CAM secondo l'evento oggetto di gara. Ai sensi dell'articolo 34 “Criteri di sostenibilità energetica e ambientale” del decreto legislativo n. 50 del 2016 “Codice degli appalti” (modificato dal decreto legislativo n. 56 del 2017) i CAM sono obbligatori negli eventi soggetti a procedura di gara pubblica”.

5. Conclusioni preliminari

Ci si è posti in questo paragrafo l'obiettivo di individuare nella recente disciplina le linee direttrici dell'intervento normativo recente.

Questo per andare a stabilire se la nozione di cultura è solo quella contenuta nel codice dei beni culturali oppure se la stessa debba essere contestualizzata.

Si intravede un cambiamento di sostanza nel modello proposto a livello centrale.

Il concetto di transizione ecologica la chiave della lettura anche delle norme che più da vicina riguardano la cultura.

Intanto si è detto del principio di sostenibilità ambientale e del riferimento da parte dello stesso alle generazioni future e ai diritti delle stesse.

Con questo è possibile da un lato richiamare le novità presenti nella Costituzione, dall'altro nell'apertura della prospettiva ambientale verso l'interesse e la tutela della persona, in particolare della responsabilità delle persone presenti verso le persone che verranno.

Il riferimento alla politica internazionale contenuta nell'Agenda 2030, agli Accordi di Parigi del 2015 sul clima e soprattutto poi il richiamo a quella dottrina che ha preceduto e anticipato con le sue riflessioni anche la produzione normativa internazionale ha fatto comprendere come il tema dell'ambiente è trasversale rispetto a quello dello sviluppo socio economico della Nazione.

Il New Green Deal da un lato e le novità contenute nel PNRR con riferimento ai grandi eventi, e tra questi anche a quelli culturali, ha portato questa riflessione verso gli strumenti di contrattazione della pubblica amministrazione e le regole ad essi applicabili.

Ciò che si è inteso sottolineare è che la riflessione sui Criteri Minimi Ambientali si inserisce nel più ampio contesto internazionale giuridico che guarda:

- 1) Alla transizione verde;
- 2) Alla sostenibilità ambientale;
- 3) al diritto delle future generazioni.

Afferma la dottrina "l'uso strategico della contrattazione, soprattutto alla luce di quanto detto sui CAM si traduce in una specifica modalità di politica ambientale: le istituzioni politiche, anziché assumersi la responsabilità e l'onere di sviluppare politiche di tutela attraverso l'adozione di specifiche misure di conservazione e tutela ambientale fanno leva sulle stazioni appaltanti e sugli operatori per ottenere risultati virtuosi.

Tutto ciò implica normalmente un maggiore esborso di denaro pubblico che ricade sulla stazione appaltante.

Gli effetti infine della contrattazione verde si risolvono:

- 1) In una contrattazione pubblica a servizio della sostenibilità;
- 2) è essa stessa sostenibile indipendentemente dall'obiettivo che si vuole raggiungere.

L'auspicio è dunque quello secondo cui ci si aspetta che queste misure - nate dal diritto che non è transitorio - possano assumere nel tempo il carattere della stabilità per superare

quindi la provvisorietà degli interventi in cui i CAM sono stati previsti rispetto al settore della cultura.

CONCLUSIONI

L'idea di questo lavoro nasce dalla volontà di rispondere alle tre domande iniziali che ci si è posti.

Il contesto di riferimento è l'ordinamento giuridico italiano non senza fare riferimento alla disciplina europea e per alcuni aspetti a quella internazionale.

In particolare all'interno dell'ordinamento giuridico sono state analizzate le norme che si riferiscono alla materia della cultura e in particolare al patrimonio culturale, materiale e immateriale.

Sono state analizzate le leggi dello Stato e le leggi regionali.

Il periodo storico preso in considerazione è quello attuale proprio per riuscire a delineare il quadro attualmente vigente in relazione alla disciplina vigente prima della pandemia da Covid 19.

La prospettiva o la lente attraverso cui l'analisi è stata condotta è quella della "lezione di Marc Fumaroli".

Studioso francese che con duri attacchi aveva in tutti i modi osteggiato la politica culturale della Francia del tempo in cui è vissuto. Il potere cioè per Marc Fumaroli avrebbe considerato la cultura come una sorta di "religione moderna", dimenticando la storia e la memoria, contaminando la cultura con il tempo.

Partendo così dalla lettura si è cercato di tracciare un percorso che attraversasse prima il Codice dei Beni culturali, in cui la nozione di patrimonio culturale è contenuta.

Poi si è scelto di analizzare la legislazione statale, quella dedicata al mecenatismo e alle sponsorizzazioni.

Quindi sempre nella seconda parte sono state analizzate le leggi della Regione Puglia, che per prima si è adeguata al mutato contesto costituzionale.

Infine si è scelto di indagare le scelte fatte dal legislatore all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dalle misure sui beni culturali e quelle sulla contrattazione pubblica per i grandi eventi culturali.

Si vuole ora cercare di dare una risposta alle domande iniziali: cioè la nozione di patrimonio culturale, che è l'ambito specifico della ricerca.

Per riprendere la domanda iniziale: cosa intendiamo per *Cultura e Patrimonio Culturale*? Quale è attualmente la sua definizione normativa? Cosa comprende? Abbiamo necessità di superare il Codice dei Beni Culturali? A che punto si trova la disciplina della "Attività

Culturali"? Qual è stato il contributo del diritto sovranazionale circa il Patrimonio Culturale Immateriale? Quali i cambiamenti dettati dal nuovo art. 9 della Costituzione? Per l'ordinamento italiano il patrimonio culturale comprende innanzitutto i beni culturali. Questo è evidente nel codice dei Beni culturali.

Su sollecitazione poi del panorama internazionale il legislatore italiano, che ha finalmente ratificato la Convenzione di Faro, ha introdotto un articolo *7 bis* all'interno del Codice con l'intento di fare più espreso riferimento al patrimonio culturale immateriale.

Tuttavia la dottrina ritiene anche oggi che la scelta del Codice dei Beni Culturali resterebbe ancorata alla corporeità della nozione di cultura, che nulla sarebbe cambiato rispetto al patrimonio culturale immateriale la cui nozione è tutt'oggi contenuta solo nelle fonti di diritto internazionale.

Per l'allargamento della nozione di cultura verso l'immaterialità il d.lgs 112/1998 ha offerto un grosso contributo in ordine alla distinzione tra beni e attività culturali.

Tuttavia tre sono i limiti di questo intervento: 1) innanzitutto la distinzione non sarebbe stata colta all'interno del Codice dei Beni culturali; 2) non sarebbe chiara la distinzione fra attività culturali e spettacolo dal vivo; parte della dottrina riterrebbe plausibile considerare lo spettacolo come un settore più ristretto contenuto in quello più ampio delle attività culturali; 3) il legislatore avrebbe fatto riferimento, secondo parte della dottrina, a concetti che non risultano chiari perché troppo ampi e generici per poter circoscrivere la nozione.

Il pilastro della nozione di cultura resterebbe l'art. 9 della Costituzione.

Secondo autorevole studioso la nozione avrebbe la sua origine nelle scienze antropologiche che avrebbe poi finito per abbracciare il modo di vivere di un popolo e di una società.

Il ruolo della Repubblica - cioè dello Stato, delle Regioni e degli enti locali unitamente al privato - è quello di promuovere lo sviluppo della cultura, nel rispetto della libertà prevista dall'art 33 della Costituzione.

L'art. 9 della Costituzione e l'art. 33 della Costituzione rappresentano i cardini di un sistema all'interno del quale la promozione in senso progressivo della cultura dovrebbe avvenire.

Questo per scongiurare un sostegno in senso dirigistico che porterebbe certamente verso un sistema criticato fortemente da Fumaroli. Ciò che si deve evitare inoltre è che tutto sia

considerato cultura – accedendo al rischio del panculturalismo – perché si afferma “se tutto è cultura allora niente è cultura”.

Per evitare questo il concetto di cultura allora dovrà attingere a quello di memoria – come sostenuto in primo luogo da Fumaroli – e questo va tenuto in considerazione da parte del potere pubblico. Essa deve essere intesa al plurale perché tutte le culture sono degne di interesse sebbene siano sostenute da diverse concezioni filosofiche morali e religiose. In sostanza il potere pubblico non può agire per discriminare e anzi è tenuto a premiare le espressioni considerate marginali di cultura.

La cultura perciò comprenderebbe i fenomeni folclorici cioè quei modelli vetusti e obsoleti che introducono elementi antagonisti rispetto ai modelli prevalenti e sollecitano la coscienza critica di tutti i cittadini infine la cultura può essere materiale e immateriale con la prima che si addice alle cose si intende fare riferimento ai manufatti caratteristici di un particolare insediamento sociale cioè il riferimento è al tesoro accumulato dalla creazione umana perciò i libri e edifici oggetti artistici eccetera con la seconda accezione si intenderebbe invece fare riferimento alle attività culturali in senso proprio perciò la musica, il teatro, la letteratura e tutte quelle attività che secondo sono anch'esse beni culturali.

E allora per circoscrivere riferimento alla cultura gli studiosi affermano che non tutte le manifestazioni della vita culturale sono da ricomprendere nella sviluppo della cultura di cui all'articolo 9 della costituzione infatti in esso il termine cultura farebbe riferimento alle attività intellettuali superiori da intendersi come l'insieme delle conoscenze proprie dell'uomo colto in un certo momento storico accapo i fenomeni culturali a cui la costituzione farebbe riferimento sono solo le manifestazioni superiori dell'intelletto umano a capo occorre però una ulteriore precisazione e cioè che la costituzione farebbe riferimento non solo alle manifestazioni tipiche delle culture raffinate ed evolute cioè a quelle più diffuse a quelle prevalenti in un determinato periodo storico in un contesto territoriale

Perché nell'ambito di esse rientrerebbero anche quelle che provengono dalle culture deboli quindi minoritarie marginali che diversamente sarebbero destinate all'estinzione.

Tuttavia per essere attratte nell'ambito dell'articolo 9 della costituzione queste manifestazioni devono raggiungere il livello dell'arte o della scienza ecco la superiorità a cui la costituzione farebbe riferimento per intenderci rivestirebbe interesse culturale

l'organizzazione di un Festival, una manifestazione di danza popolare, una mostra di un'artista conosciuto una galleria d'arte di giovani scultori andando oltre non bisogna sottovalutare l'utilità per la persona di cultura che deriva da qualsiasi informazione sull'ambiente che circonda l'uomo e forse nelle pagine precedenti qualche autore ha parlato di contesto in cui la cultura è inserita poiché questo contesto rappresenta una modalità conoscitiva della cultura

La conoscenza artistica e scientifica nelle diverse espressioni va perciò promossa da parte dei poteri pubblici in modo che in seno alla comunità sia posto un panorama variegato di artisti e scienziati ciascuno nella propria disciplina.

Della cultura infine sono riconoscibili due anime: quella identitaria da un lato e quella che fa della sua capacità attrattiva un fattore di sviluppo locale, quindi di crescita per un intero Paese.

Questo è l'ulteriore aspetto che è stato messo in evidenza nella trattazione successiva.

Indagando infatti i modelli statali di regolazione si è visto che pur con tutti i limiti che derivano dal sistema di agevolazione fiscale – le soglie imposte e le incertezze sul quantum della disponibilità – lo stesso ha consentito un primo contatto fra economia e cultura.

Il primo documento ufficiale che parla insieme di economia e cultura è dell'Unione Europea e va a delineare la dimensione economica della cultura attraverso un'indagine che mette in risalto il ruolo della cultura per la crescita economica e l'occupazione all'interno degli Stati Membri.

Con le sponsorizzazioni culturali invece è stato messo in risalto l'emersione della *economia dell'immateriale* cioè della stretta interconnessione fra patrimonio culturale e ritorno di immagine per lo sponsor e la necessità del pubblico potere posto a tutela del bene appartenente alla collettività.

Con uno sguardo concentrato poi sulla legislazione regionale – in questo caso della Regione Puglia – si è ulteriormente approfondito un "sistema per la cultura" all'interno del quale intanto la spinta verso il riconoscimento della immaterialità del patrimonio è forte perché esso fa riferimento ad un contesto locale, al territorio, che è fatto di identità, di storia, di eredità da preservare a vantaggio delle future generazioni, ma di necessità di uscire dalla marginalità attraverso il collegamento stretto con il turismo.

Gli studi di economia comportamentale hanno evidenziato rispetto all'evento "notte della Taranta" che i benefici legati alla capacità attrattiva del grande evento culturale si ripercuotono in senso positivo sul territorio, nonostante gli effetti abbiano un limite di tempo perché circoscritti alla stagione in cui l'evento si tiene.

Il ruolo di promozione della cultura tradizionale è proprio quindi della Regione e degli enti locali che attraverso il metodo della pianificazione integrata e partecipata sono riusciti ad avviare un contesto virtuoso di programmazione degli eventi culturali della tradizione.

Il modello è detto inoltre "Work in progress" con ciò facendo riferimento ad una programmazione che sembrerebbe non avere limiti nel tempo.

Nella terza parte si sono esaminate le linee di tendenza dettate dal PNRR.

Di notevole rilievo intanto il riferimento allo sviluppo sostenibile, un principio contenuto nella Agenda 2030 ma che la dottrina italiana aveva molto prima circoscritto, esaltandone il ruolo fondamentale di rispetto dei diritti delle generazioni future.

Il contesto, quello eurolunionale, che guarda alla transizione ecologica facendo della tutela dell'ambiente una nozione trasversale rispetto agli interessi pubblici da tutelare e quindi anche rispetto alla promozione del patrimonio culturale, materiale e immateriale.

La prospettiva della crescita del Paese non trascura perciò il ruolo identitario della cultura e neppure la funzione sul piano economico della stessa quando collegata al turismo.

Forte impulso alla digitalizzazione anche in relazione al patrimonio culturale consentirà di allargare la fruizione dei beni anche ad un pubblico che finora non ha avuto accesso: questo attraverso l'implementazione dell'uso di piattaforme a ciò dedicate.

L'esaltazione del borgo come luogo identitario, di rifugio rispetto alle città, di bellezza insieme al verde storico, tutelato, rigenerato e valorizzato attraverso la cura di ville e giardini storici.

L'indagine è poi approdata ai grandi eventi culturali che con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono stati inseriti tra le categorie di eventi per i quali agli operatori è chiesto un adeguamento a precisi requisiti ambientali della produzione e del consumo di beni e servizi.

La contrattazione pubblica anche rispetto ai grandi eventi culturali deve rispettare gli obiettivi prefissati nel Green New Deal, nell'accordo di Parigi del 2015, nell'Agenda 2030.

Attraverso i comportamenti sociali in favore dell'ambiente e degli operatori del settore culturale si pretenderà di proseguire verso una prospettiva di sviluppo sostenibile.

Una prospettiva che guarda ai diritti delle future generazioni e che pretende ora di ridefinire gli aspetti critici del consumismo.

Spesso sia il legislatore sia il potere amministrativo nei documenti ufficiali fa riferimento a prodotti riutilizzabili di cui occorre fare in modo da allungare il ciclo vita.

Questo si ritiene sia la prospettiva verso cui occorrerà indagare al termine di questo studio per comprendere se vi sia un'ulteriore prospettiva che veda insieme coinvolti pubblico potere e privato in un'ottica che è quella del ri-uso e della ri-generazione.

Di recente infatti autorevole studioso ha affermato “Se non ci si vuole accontentare di diminuire il deterioramento ambientale, si deve anzitutto adottare il criterio della “rigenerazione”, ben diverso dalla semplice “sostenibilità”. Fra le misure da adottare occorre incominciare a distinguere quelle che perseguono solo un minore deterioramento, come la produzione e l'uso di auto elettriche, l'economia circolare, alcune forme alternative di produzione di energia, da quelle che innestano un fattore positivo, di rigenerazione, come l'energia prodotta da fonti totalmente rinnovabili, la riforestazione, la pulizia del mare e dei corsi d'acqua, il risanamento del territorio, la rigenerazione urbana. Occorre, ancora, differenziare il costo delle bollette e delle tasse sui rifiuti in termini di progressività. Come si vede, si tratta di iniziare un percorso ancora non ben delineato, individuando le politiche che traducano le grandi intuizioni in misure capaci di concretizzarle”¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Giampaolo Rossi, *Consumo-ambiente-rigenerazioni*, in *l'Avvenire*, maggio 2022.

BIBLIOGRAFIA

Andrea Salustri. et al. (2022), Turismo culturale: crisi o nuove opportunità. *Economia della cultura*, 1: 73-82

Aldo Maria Sandulli., *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990.

Alessia Ottavia Cozzi, *La dimensione economica del patrimonio culturale. Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2018, 2

Alfonso Celotto, *L'Europa dei diritti. Commento alla carta dei diritto fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

Andrea Vigneri, Diesel firma il Ponte di Rialto, in Camera Nazionale della Moda Italiana, <https://www.cameramoda.it/en/associazione/news/1217/>

Angelo Raffaele Pelillo, *I beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line* 1998, 2

Annalisa Cicerchia (2021), In from the margins. The long way of culture economics in Italy. *Economia della cultura*, 4: 565-574

Annalisa Cicerchia, *Il fantasma della cultura*, in *Economia della cultura*, 2005, 4, 439 e ss.

Antonella Sau, *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon Rivista di arti e diritti on line*, 2020, 1

Antonio Bartolini, *L'Immaterialità dei beni culturali*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2014, 1

Attanasi G., e al., *Cultural investment, local development and instantaneous social capital: A case study of a gathering festival in the South of Italy*, in *The Journal of socio-economics* 47: 228-24

Beniamino Caravita di Toritto, *Legislazione dello spettacolo e riforma del titolo V: aspetti giuridici*, in *Econ. della Cultura*, 2006, 1, 27 e ss.

Cara Barbati, *Attori e modalità del sostegno pubblico alla creazione nello spettacolo*, in *Econ. della Cultura*, 2000, 3, 307 e ss. Carla Barbati, *Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Aedon* n. 1/2004;

Carla Barbati, *Governo del territorio, beni culturali e autonomie: luci e ombre di un rapporto*, in *Aedon*, 2009, 2

Carla Barbati, *Istituzioni e spettacolo. Pubblico e privato nelle prospettive di riforma*, Padova, Cedam, 1996.

Carla Barbati, *L'amministrazione periferica del Mibac nella riforma del 2009*, in *Aedon*, 2009, n. 3

Carla Barbati, *L'attività di valorizzazione*, in *Aedon* n. 1/2004;

Carla Barbati, *La promozione pubblica dello spettacolo: i soggetti (note di un contesto per una disciplina di sistema, Incontro di studio l'intervento pubblico per la promozione delle attività culturali – cinema e spettacolo dal vivo, Roma 9 ottobre 2007)*, in *Aedon* 2007, n 3

Carla Barbati, *La valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Aedon* n. 1/2004;

Carla Barbati, *Lo spettacolo e le riforme incompiute: prove di dialogo Incontro di studio l'intervento pubblico per la promozione delle attività culturali – cinema e spettacolo dal vivo, Roma 9 ottobre 2007*, in *Aedon* 2007, n 3

Carla Barbati, *Spettacolo*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da Sabino Cassese, Milano, Giuffrè, 2006.

Carla Bodo et al., *Recenti tendenze nei finanziamenti pubblici allo spettacolo*, in *Econ. della Cultura*, 2006, 1, 55.

Carlo Bottario (a cura di), *Fondazioni di origine bancaria e fondazioni di comunità locale*, Milano, Giuffrè, 2005.

Carmen Vitale (2021), "Il diritto dei beni culturali" – Papers Convegno OGIPaC (27 maggio 2021) Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle diseguaglianze. *Aedon Rivista di arte e diritto on line*

Carmen Vitale, *La valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne. Considerazioni preliminari* in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2018, 3

Chiara Galloni, Francesca Gambetta, *Il mecenatismo contemporaneo: quale ruolo e prospettive nel sostegno all'arte contemporanea*, in *Il giornale delle Fondazioni*, 2 ottobre 2015

Claudia Tubertini, *I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2005, 2.

Claudia Tubertini, *La disciplina dello spettacolo dal vivo tra continuità e nuovo statuto delle autonomie*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2004, 3

Claudia Tubertini, *Sullo stato di attuazione della legge Delrio. L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2016, 1

David Throsby (2021), Plus ça change. Another decade in cultural economics. *Economia della cultura* 4: 501-506

David Throsby., *Economia e cultura*, Bologna, 2001

Domenico Amirante, *Le attività culturali: una nozione da costruire*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da Giuseppe Santaniello, a cura di A. Catelani e S. Cattaneo, vol. XXXIII, Padova, Cedam, 2002, 741.

Emanuele Panzera. (2022), *Patrimonio culturale, turismo e crescita economica locale: una conferma empirica della loro interazione*, in *Scienze regionali*, 2: 253-294

Edmund Leach, voce “*cultura/culture*”, in *Enciclopedia Einaudi*, IV, Torino, 1978, p. 238.

Edoardo Chiti, *La disciplina europea del cinema e dello spettacolo dal vivo. Incontro di studio L'intervento pubblico per la promozione delle attività culturali – Cinema e spettacolo dal vivo (Roma, 9 ottobre 2007)* in www.aedon.mulino.it

Edoardo Chiti, *La disciplina europea del cinema e dello spettacolo dal vivo Incontro di studio l'intervento pubblico per la promozione delle attività culturali – cinema e spettacolo dal vivo, Roma 9 ottobre 2007*, in *Aedon* 2007, n. 3

Emanuele Peschi e al., *La strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni di gas serra: scenari emissivi e trend storici*, in *Ingegneria dell'Ambiente*, 2021, 8, 3

Enrico Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, In *Aedon Rivista di Arte e diritto on line* 2022, 3

Eugenio Bruti Liberati, *Pubblico e privato nella gestione dei beni culturali: ancora una disciplina legislativa nel segno dell'ambiguità e del compromesso*, in *Aedon* 3/2001;

Eugenio Picozza, *La formazione e l'educazione per lo spettacolo dal vivo Incontro di studio l'intervento pubblico per la promozione delle attività culturali – cinema e spettacolo dal vivo, Roma 9 ottobre 2007*, in *Aedon* 2007, n 3

Fabrizio Fracchia, *Diritto pubblico e industria culturale*, in *AIDA*, vol. III, Giuffrè, 1998;

Francesco Bassanini et al., (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, 2009, Il Mulino.

Francesco Carnelutti, *Arte*, in *Enc. Dir.*, III, Milano, 1978, 96 e ss.

Francesco de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, 4, 779.

Francesco Merusi, *Beni culturali, esigenze religiose e art. 9 della Costituzione*, in *Scritti in memoria di A. Piras*, Milano, Giuffrè, 1996.

Francesco Rimoli, *L'Arte*, in Sabino Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo II, Parte Speciale, Milano, Giuffrè, 2000.

Francesco Santoro Passarelli, *I beni della cultura secondo la costituzione*, in *Studi per il XX anniversario della Assemblea Costituente*, Roma, 1969, p. 429 ss.

Gabriella De Giorgi et al., scritti di Chieppa, *I poteri i diritti: incontri sulla frontiera*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011.

Gabriella De Giorgi, *Lo statuto dei beni culturali*, in *Aedon* 3/2001;

Giampaolo Rossi, *Consumo-ambiente-rigenerazioni*, in *l'Avvenire*, maggio 2022.

Gian Domenico Comporti, *Lo Stato in gara: note sui profili evolutivi di un modello*, in *Dir. economia*, 2007, pag. 231 ss., e *Introduzione: dal potere discrezionale alle scelte negoziali*,

Gian Paolo Cirillo, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo dell'altrove*, in *Giustizia-amministrativa.it* 2023.

Ginevra Domenichini G., *Il difficile rapporto tra cultura e mercato in Italia. Note a margine della ricerca "Le attività culturali e lo sviluppo economico: un esame a livello territoriale"* in *Il Capitale culturale* 2013, 6;

Giorgio Pastori, *I beni culturali*, in *Aedon* n. 1/2004;

Giorgio Pastori, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia, situazione in atto e tendenze*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2004, n 3.

Giovanni Poggeschi, *"Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali" dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?*, in *Aedon, Rivista on line di arti e diritto on line*, 2007, 2.

Girolamo Sciuillo, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2021, 3

Giulia Aida Arabia, *Lo spettacolo*, in Sabino Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo II, Parte Speciale, Milano, Giuffrè, 2000.

Giuseppe Manfredi, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2014, 1.

Giuseppe Morbidelli, *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, n. 5, 1987;

Giuseppe Santaniello, a cura di A. Catelani e S. Cattaneo, vol. XXXIII, Padova, Cedam, 2002, 3.

Giuseppe Severini, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon, Rivista di diritto e arti on line*, 2015, 3 par. 2-3.

Guido Clemente di San Luca, *Libertà dell'arte e potere amministrativo. I. L'interpretazione costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 1992.

Guido Clemente di San Luca, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2008, p. 44.

H.M Velasco Maillo. (2021), *El reto del reconocimiento de las expresiones y manifestaciones culturales. Los valores del patrimonio cultural inmaterial*. In: Carballeira Riveira M.T., Taín Guzmán M., Fuentes I Gasó J.R., *Patrimonio Cultural Inmaterial De los Castells al Camino de Santiago*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 21-24.

Helga Marsala, *Da Farinetti un milione di euro per il restauro dell'Ultima cena. Potevano mancare le polemiche*, in *Artribune* 21 aprile 2017
<https://www.artribune.com/professionisti-e-professionisti/2017/04/da-farinetti-un-milione-di-euro-per-il-restauro-de-lultima-cena-potevano-mancare-le-polemiche/>

Italo Matriota, *Il diritto d'autore nella musica di tradizione orale. Lacune e possibili rimedi nella tutela giuridica del bene culturale immateriali*, In *Rivista di Diritto delle Arti e dello Spettacolo*, 2019, 1, 69:78.

Josep Ramon Fuentes I Gasó J.R., *Régimen competencial del patrimonio cultural inmaterial*. In: Carballeira Riveira M.T., Taín Guzmán M., Fuentes I Gasó J.R., *Patrimonio Cultural Inmaterial De los Castells al Camino de Santiago*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 97-114

Juan Manuel Alegre Ávila (2021), El patrimonio cultural inmaterial: técnicas y mecanismos de salvaguarda [Consideraciones al hilo del Preámbulo de la Ley para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2015]. In: Carballeira Riveira M.T., Taín Guzmán M., Fuentes I Gasó J.R., *Patrimonio Cultural Inmaterial De los Castells al Camino de Santiago*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 75 – 96

kuik. Kurkani, (2020), La disciplina regionale della cultura: il caso della regione Veneto. *Aedon Rivista di arte e diritto on line*

Luigi Macchi. e al. (2020), Nudge e comunicazione nelle politiche pubbliche. *Giornale italiano di psicologia* 2: 461-467

Leonardo Zanetti, *Gli strumenti di sostegno alla cultura tra pubblico e privato: il nuovo assetto delle agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale*, in *Aedon Rivista di Arte e diritto on line*, 2001, 1.

Leonardo Zanetti, *La valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, in *Aedon* n.1/2004;

Leonardo Zanetti, *Sistemi locali e investimenti culturali*, in *Aedon* 2/2003.

Lorenzo Casini (2016), *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna

Lorenzo Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2001;

Luca Dal Pozzolo, *Il patrimonio culturale tra memoria, lockdown e futuro*, Milano, 2021.

Lucia Marchegiani, *From Mecenatism to crowdfunding: engagement and identification in cultural-creative projects*, in *Journal of Heritage Tourism*, 2018, 13.

Marco Perini. et. Al. (2022), *Per un'epistemologia dei nudge: dall'evidenza alla causalità. Sistemi intelligenti*, 1: 1-31

Maoui Saoudi, *Le Mécénat culturel, vers la fin de l'« exception culturelle française » ?*
in *Gestion & Finances Publiques* 2018/2 (N° 2), p. 87 -91.

Marc Fumaroli, *Lo stato culturale. Una religione moderna*, Milano, Adelphi edizioni spa, 1993.

Marco Brocca, *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2001, 3

Marco Brocca, *Pnrr e verde storico*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2022, 3

Marco Cammelli, *Bonus cultura e riorganizzazione del ministero: navigazione difficile, direzione giusta*, in *Aedon* 2/2014;

Marco Cammelli, *Fondazioni bancarie, sponsorizzazioni ed erogazioni. Tavola rotonda. Le sponsorizzazioni tra evidenza pubblica ed erogazione*, in *Aedon, Rivista di arte e diritto on line*, 2010, 1.

Marco Cammelli, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: dall'analisi all'applicazione*, in *Aedon* n. 2/2004;

Marco Cammelli, *La riga prima della prima riga, ovvero: ragionando su Art Bonus e dintorni*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2014, 3

Marco Cammelli., *Il Testo Unico, il commento e...ciò che resta da fare*, in *Aedon* 2/2000;

Marco D'Aberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, 2008

Maria Cecilia Fregni, *Le risorse destinate allo spettacolo dal vivo e al cinema: lo strumento fiscale Incontro di studio l'intervento pubblico per la promozione delle attività culturali – cinema e spettacolo dal vivo, Roma 9 ottobre 2007*, in *Aedon* 2007, n 3

Maria Cristina Cavallaro (2018), I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica.
Aedon Rivista di arte e diritto on line

Mario Pilade Chiti (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato*, Napoli, 2009, pag. 59 ss..

Massimo Bianca, *I contratti di sponsorizzazione*, Rimini 1990, p. 112

Massimo Severo Giannini, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in
Riv. Trim.

MERUSI F., Art. 9, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Art. 1-12
Principi fondamentali, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1975, 446 e ss.

Michele Ainis e Luisa Torchia (a cura di), *La promozione della cultura: interventi
pubblici e legislazione regionale*, Roma, Istituto di studi sulle regioni, 1988.

Michele Ainis e Mario Fiorillo *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei
beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2008.

Michele Ainis e Mario Fiorillo, *I beni culturali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di
diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II, sec edizione, Milano, Giuffrè,
2003, 1449 e ss.

Michele Ainis, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Napoli, Cedam, 1991.

Michele Ainis, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*,
Milano, 2022;

Michele Trimarchi (2010), *Economia e Cultura. Organizzazione delle istituzioni
culturali*. Franco Angeli, Milano

Michele Trimarchi, *Le regole del gioco: azione pubblica e spettacolo dal vivo al bivio
Incontro di studio l'intervento pubblico per la promozione delle attività culturali –
cinema e spettacolo dal vivo*, Roma 9 ottobre 2007, in *Aedon* 2007, n. 3

Michele Trimarchi, *Vengan denari. Risorse, criteri e meccanismi per il finanziamento dello spettacolo dal vivo*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2000, 3.

Norberto Bobbio, *Politica e cultura*. Nuova edizione, Einaudi, Torino, 2005.

Osservatorio dello Spettacolo, Ministero della Cultura, *Relazione sull'utilizzazione del fondo unico per lo spettacolo e sull'andamento complessivo dello spettacolo* (Anno 2021) (art. 6 della legge 30 aprile 1985, n. 163).

Paola Capriotti, *Per un approccio integrato al patrimonio culturale*, in *Aedon Rivista di arti e diritto on line*, 2017, 1

Paolo Nasini, *Servizi sociali, beni culturali, servizi di ricerca e sviluppo somma urgenza nel Nuovo Codice dei Contratti* in <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/nasini-servizi-sociali-beni-culturali-servizi-di-ricerca-e-sviluppo-somma-urgenza-nel-nuovo-codice-dei-contratti>

Pierluigi Portaluri, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali: studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, Giuffrè, 1998.

Piero Calmandrei., *La Costituzione e le leggi per attuarla*, Milano, Giuffrè, 2000.

Pietro Perlingeri, *Commento alla costituzione italiana*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, c. 2001.

Rael Marzal Raga. (2021, *Concepto jurídico y tipología del patrimonio cultural inmaterial*. In: Carballeira Riveira M.T., Taín Guzmán M., Fuentes I Gasó J.R., *Patrimonio Cultural Inmaterial De los Castells al Camino de Santiago*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 45 – 76

Raffaele Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Milano, 2014, p. 359-360

Raffaello Lupi, *L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di "credito di imposta"*, in *Aedon Rivista di arte e diritto on line*, 2014, 3

Romano Santi, *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950.

Sabino Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976, 153 e ss.

Sabino Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Gior. Dir. amm.*, n. 7/1998;

Simone Carunchio, *Le spese di sponsorizzazione nell'imposizione indiretta e nel reddito di impresa*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti documento del 30 novembre 2015, p 51.

Stefano Civitarese Matteucci, *Ambiente e paesaggio nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Aedon* 1/2002;

Teresa Carballeira Rivera, *Derecho consuetudinario, incluida la tradición jurídica privativa propia. El consejo de hombres buenos* In: Carballeira Riveira M.T., Taín Guzmán M., Fuentes I Gasó J.R., *Patrimonio Cultural Inmaterial De los Castells al Camino de Santiago*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 279 – 290

Tommaso Alibrandi e Pier Giorgio Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2001;

Tommaso Alibrandi, *Beni Culturali e Ambientali*, in *Enc. Giur.*, vol. V, 1988;

Tylor Cowen, *Good and Plenty - The Creative Successes of American Arts Funding* *The Creative Successes Of American Arts Funding*, Princeton University Press, 2010.

Vera Mantegoli, *Venezia, Renzo Rosso restaura il Ponte di Rialto. Polemica per la targa. Troppo pubblicitaria* in *La Repubblica* 7 settembre 2021

Viale R. (2018), *Oltre il nudge. Libertà di scelta, felicità e comportamento*, Il Mulino, Bologna

Vincenzo Cerulli Irelli, *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. I, Giuffrè, 1988;

Walter Santagata, *La fabbrica della cultura. Ritrovare la creatività per aiutare lo sviluppo del paese*, Bologna, 2007

Walter Santagata, *La fabbrica della cultura. Ritrovare la creatività per aiutare lo sviluppo del paese*, Bologna, Il mulino, 2007.

Walter Santagata, *Libro bianco sulla creatività. Per un modello italiano di sviluppo*.
Milano, 2009

