

Imprese culturali e creative.
Valorizzazione del patrimonio culturale marittimo.
Leva fiscale e sviluppo economico

GIUSEPPE RIVETTI – FRANCESCA MORONI

SOMMARIO: 1. Tutela del patrimonio culturale (marittimo). Un contributo alla crescita economica e alla coesione sociale – 2. Le asimmetrie dei sistemi fiscali in ambito europeo e l'incertezza delle fonti nazionali in materia di beni culturali. – 3. Le imprese culturali e creative. Stimoli fiscali e nuove forme di finanziamento – 4. Spunti di riflessione.

1. Tutela del patrimonio culturale (marittimo). Un contributo alla crescita economica e alla coesione sociale

La tutela del patrimonio rappresenta, senza dubbio, uno dei pilastri su cui si fonda l'eredità culturale di una nazione e non può prescindere dalla salvaguardia dei beni marittimi. Relitti, resti di città sommerse e villaggi preistorici costituiscono tutto quello che possiamo chiamare “patrimonio archeologico sommerso”. I mari italiani custodiscono una quantità inestimabile di siti e strutture, antiche navi cariche di anfore, marmi e metalli preziosi¹.

Il patrimonio culturale, dunque, si connota in termini di importanza storica, archeologica e artistica dei singoli beni, ma anche di tradizioni e identità di popoli che rappresentano testimonianza materiale di civiltà. In una diversa prospettiva, richiama “l'eredità del passato di cui oggi beneficiamo e che trasmettiamo alle generazioni future. Il nostro patrimonio, culturale e naturale, è fonte insostituibile

¹ Il patrimonio culturale subacqueo viene inteso come traccia dell'esistenza umana avente carattere culturale, storico o archeologico che è rimasta (parzialmente o totalmente) sott'acqua, periodicamente o continuamente, per almeno cento anni. A tal proposito, l'UNESCO elenca: siti, strutture, edifici manufatti e resti umani, insieme al loro contesto archeologico e naturale; navi, aeromobili, altri veicoli o parte ad essi, il loro carico o altri contenuti, insieme al loro contesto archeologico e naturale e, infine, oggetti di carattere preistorico. La legislazione sul patrimonio archeologico sommerso e la sua protezione è stata, nel tempo, lunga e complessa e non ha riguardato direttamente la tutela del patrimonio in esame. Difatti, solo nel 1982 la “*Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*”, definì diritti e responsabilità degli Stati nell'utilizzo dei mari e degli oceani. In particolare, gli articoli 149 e 303 della citata Convenzione risultano finalizzati alla tutela dei beni archeologici sommersi (seppur presentando alcuni limiti). A seguire, la “*Convenzione UNESCO sulla Protezione del Patrimonio Culturale Subacqueo*”, adottata a Parigi il 2 novembre 2001, mira specificatamente alla protezione del patrimonio sommerso, al fine di prevenire il saccheggio o la distruzione dei reperti. Predispose linee guida pratiche su come trattare il patrimonio culturale sottomarino. In particolare, detta le regole relative agli interventi sui beni archeologici sommersi e fornisce indicazioni sulla predisposizione di progetti di ricerca e scavo a mare. Al riguardo, va ricordato che l'Italia, per effetto dell'articolo 94 del Testo Unico sui Beni Culturali - Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (c.d. Codice Urbani) ha reso esecutiva e applicabile la citata Convenzione, con l'entrata in vigore delle regole per gli interventi subacquei nella zona contigua (estesa ventiquattro miglia dalla linea di base) o “archeologica” al fine di tutelare e proteggere i beni culturali sommersi.

di vita e di ispirazione”². Si tratta, infatti, di una risorsa importante per la crescita economica, l’occupazione e la coesione sociale; la sua protezione si configura come una responsabilità comune³ e condivisa⁴.

Le responsabilità nazionali e l’azione a livello comunitario non appaiono, comunque, in contrapposizione: il retaggio culturale, infatti, ha una dimensione sia locale che europea, poiché rappresenta un mosaico di storie locali che insieme compongono la tradizione dell’Europa⁵ (un pontile di storie in una storia sola).

In tempi recenti il valore economico del patrimonio culturale è divenuto oggetto d’indagine, ma sono disponibili solo stime parziali in merito alla sua rilevanza⁶. Oggi si può affermare come il settore del patrimonio culturale si trovi a un bivio; l’urbanizzazione, la globalizzazione e i cambiamenti tecnologici diversificano i potenziali destinatari e fruitori, mentre l’elevato afflusso di turisti comporta un incremento delle entrate, ma anche pressioni a livello ambientale. Per garantire la sostenibilità del patrimonio culturale europeo è necessario affrontare tutte queste sfide⁷, nessuna delle quali può essere vinta se fondata su una sola prospettiva di analisi⁸.

Il settore del patrimonio culturale dovrebbe, quindi, provvedere all’adeguamento della sua gestione e dei corrispondenti modelli economici nonché allo sviluppo di nuove competenze professionali, collaborando con le autorità non mediante interventi isolati, bensì integrando la valorizzazione e la conservazione nei piani di sviluppo a lungo termine. Il suo valore, sia intrinseco che economico, dipende da queste diverse prospettive e dal flusso dei servizi ad esse collegati.

² In tal senso, Commissione nazionale italiana per l’UNESCO, 2022.

³ Cfr. Comunicazione della Commissione UE, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l’Europa*, COM/2014/477 def., 22 luglio 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0477&from=en>. Mentre la protezione del patrimonio culturale è essenzialmente di competenza delle autorità nazionali, regionali e locali, all’Unione europea è demandato un ruolo da rivestire in linea con i trattati dell’UE e nel rispetto del principio di sussidiarietà. Del resto, il nostro patrimonio culturale e le modalità secondo cui lo preserviamo e valorizziamo sono un fattore determinante nel definire la posizione dell’Europa nel mondo e la sua attrattiva quale luogo per vivere, lavorare e da visitare.

⁴ Nel preambolo del Trattato sull’Unione europea (TUE) si afferma che i firmatari “si ispirano alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell’Europa”. Ai sensi dell’art. 3, par. 3, TUE, l’Unione europea “vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo”. Inoltre, l’art. 167 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) recita: “l’Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune”. Infine, il TFUE riconosce la specificità di tale retaggio per preservare la diversità culturale e la necessità di garantire la sua tutela nell’ambito del mercato unico.

⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione UE, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l’Europa*, cit., p. 2.

⁶ Ivi, p. 4.

⁷ Ivi, p. 5. Al riguardo, non si può trascurare come il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici, in particolare l’innalzamento del livello dei mari e la maggiore incidenza di eventi meteorologici estremi, possono mettere a rischio il patrimonio culturale.

⁸ In proposito, G. Rivetti, “Imprese culturali e creative. Valorizzazione economica dei beni culturali. Profili tributari”, in M.A. Icolari (a cura di), *La tutela dell’ambiente al tempo della crisi pandemica*, Torino, 2021, pp. 145-157.

In aggiunta, risulta necessario un sistematico coinvolgimento di *stakeholders* privati attraverso partenariati pubblico-privato mediante un approccio più integrato alla conservazione, alla promozione e alla valorizzazione del patrimonio culturale.

La digitalizzazione e l'accessibilità online consentono forme di impegno senza precedenti e aprono nuove fonti di reddito. I siti del patrimonio culturale diventano reali spazi pubblici che producono capitale sociale e ambientale⁹. Le città e le regioni che li ospitano si trasformano, di conseguenza, in motori dell'attività economica e in luoghi integrazione sociale.

In definitiva, città e comuni storici si trovano ad affrontare problematiche estremamente complesse, generando crescita economica e occupazione. Al tempo stesso, testimoniano altresì che una saggia gestione del patrimonio culturale può essere anche inclusiva e sostenibile (ad esempio mediante il riutilizzo di edifici storici sotto il profilo dell'efficienza energetica e la promozione di sistemi di trasporto più ecologici e del turismo culturale). Non a caso i siti del patrimonio culturale, in ragione dell'attrattività del loro ambiente urbano e naturale, ospitano spesso *cluster* di imprese culturali e creative.

2. Le asimmetrie dei sistemi fiscali in ambito europeo e l'incertezza delle fonti nazionali in materia di beni culturali

All'interno di questo articolato scenario, va ricordata proprio la normativa che introduce le *imprese culturali e creative*¹⁰ inserite, a pieno titolo, nelle auspiccate prospettive e in linea con il corrispondente principio di sussidiarietà¹¹. Siamo, infatti, in presenza di innovativi modelli associativi espressione di una virtuosa economia sociale che, senza dubbio, forniscono un rilevante contributo ai fini della tutela dell'ingente patrimonio culturale e archeologico sommerso nazionale. Peraltro, è noto come gli investimenti nel campo della cultura siano generatori di sviluppo e abbiano una incidenza maggiore rispetto a ogni altro settore produttivo.

⁹ In proposito, F. Moroni, "Spazio pubblico e terzo settore. superamento della dicotomia pubblico-privato al tempo della globalizzazione", in A. Fabbri (a cura di), *Spazio pubblico per il fenomeno religioso*, Torino, 2021, pp. 210-227.

¹⁰ La cultura è un legame che unisce i popoli e rende le persone resilienti. I beni culturali non sono solo memoria ed espressione di valori identitari di una nazione, la loro presenza fornisce ispirazione e speranza, UNESCO, *Nei momenti di crisi le persone hanno bisogno di cultura* (2020). Sul tema sia consentito il richiamo a G. Rivetti, "Patrimonio culturale tra valori identitari e sviluppo economico dei territori. spunti per un cambio di prospettiva", in A. Fabbri (a cura di), *Spazio pubblico per il fenomeno religioso*, cit., pp. 56-71.

¹¹ Sul tema, E. Vannucci Zauli, "I beni culturali come bene comune: come garantirne una tutela adeguata a tale natura tra vincoli e sussidiarietà orizzontale", in U. Breccia, G. Colombini, E. Navarreta, R. Romboli (a cura di), *I beni comuni*, Pisa, 2015; P. Grossi, *Appunti per un corso sulla tutela giuridica dei beni culturali*, II ed., Roma, 2008, p. 134 ss.; S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010, p. 152 ss.; N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002; F. Santoro Passarelli, "I beni della cultura secondo la Costituzione", in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, p. 429 ss.

La dimensione culturale¹² costituisce, come detto, una rilevante risorsa per la crescita economica dei territori¹³.

D'altronde, nel nostro Paese il potenziale economico del patrimonio culturale assume un particolare significato se consideriamo la presenza della gran parte dei beni mondiali¹⁴. L'Italia, con i suoi cinquantacinque siti riconosciuti come patrimonio dell'umanità e dodici iscritti nella lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale, detiene il primato nella lista mondiale dell'Unesco.

Cultura e creatività rappresentano la pietra angolare su cui si fonda la stessa identità europea¹⁵. I settori in argomento sono manifestamente più ricchi e diversificati¹⁶ rispetto ad altre parti del mondo. Si tratta, quindi, di ambiti di attività da sostenere per il valore intrinseco e per l'impatto sull'economia¹⁷ in termini di crescita e occupazione¹⁸.

¹² La dimensione culturale e i sottesi aspetti economici sono parte integrante del concetto di "valore"; Ratifica ed esecuzione della *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, adottata a Faro, in Portogallo, il 27 ottobre 2005, approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati, 23 settembre 2020.

¹³ Economia e cultura rappresentano una combinazione vincente in termini di sviluppo economico, sociale e produttivo. Sul tema, A.L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2016; V. Russo, *Economia dei beni e delle attività culturali*, Bari, 1997, *passim*.

¹⁴ Sul tema, E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, A. Massaro (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, *passim*; L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016.

¹⁵ I settori culturali e creativi fondano le corrispondenti attività su valori culturali o altre espressioni creative, indipendentemente dal fatto che queste attività siano orientate al mercato ovvero dalle modalità di finanziamento, Commissione europea, Comunicazione (2012) 537, *Valorizzare settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione nell'UE*, 26 settembre 2012.

¹⁶ In dottrina, E. Catani, G. Contaldi, F. Marongiu Buonaiuti (a cura di), *La tutela dei beni culturali nell'ordinamento internazionale e nell'Unione europea, Convegno di Studi, Macerata 24 ottobre 2018*, Macerata, 2020; W. Schäuble, "Il Trattato di Lisbona espressione dell'unità culturale dell'Europa", in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010; D. Ferri, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Padova, 2008; F. Lafarge, "Cultura", in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007; N. Assini, G. Cordini, *I beni culturali e paesaggistici, Diritto interno, comparato e internazionale*, Padova, 2006; M. Migliazza, "Sub art. 151", in F. Pocar (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001; M. Frigo, *La circolazione internazionale dei beni culturali: diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2001.

¹⁷ La Corte costituzionale è recentemente intervenuta (sentenza n. 85, 1° aprile 2022) valorizzando la prospettiva dell'economia circolare, al fine di favorire il riutilizzo del legname spiaggiato e di limitare la quantità di rifiuti da smaltire. Il Giudice delle Leggi sottolinea, infatti, come i materiali presenti sulle spiagge, ai fini della raccolta, possano in concreto dividersi tra la categoria dei rifiuti urbani (ad esempio materiali plastici e/o lattine) e quella dei materiali di origine naturale (come il legname spiaggiato); in riferimento a questa ultima tipologia, il Legislatore statale, al fine di consentirne una più spedita rimozione, ha previsto una specifica disciplina delle operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito, escludendole dalle attività di gestione dei rifiuti. Se da un lato viene dunque consentito il prelievo di materiali naturali derivanti da mareggiate e piene, dall'altro si richiama l'attenzione sulla campagna di sensibilizzazione per contrastare il grave fenomeno.

¹⁸ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013, *Sulla promozione dei settori culturali e creativi europei come fonti di crescita economica e occupazione*. La citata Risoluzione, a conferma della costante attenzione dedicata ai beni culturali, si inserisce in un più ampio contesto: Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata

Per le ragioni evidenziate in precedenza, possiamo parlare di una vera e propria “eccezione culturale” dell’Europa¹⁹ e, per questo, le attività in esame dovrebbero generare un forte mercato unico fondato sulle economie locali legate ai settori culturali.

Tuttavia, si registra una oggettiva diversità/disarmonia normativa soprattutto in materia tributaria²⁰, relativamente alle disposizioni legislative che regolano i settori europei della cultura²¹. Ne deriva la necessità di realizzare rapidamente significativi progressi verso l’armonizzazione fiscale e, in particolare, l’eliminazione delle asimmetrie tra gli Stati membri, in ordine alla tassazione dei prodotti culturali²².

Allo stesso tempo, risulta prioritario predisporre un quadro normativo funzionale per gli operatori del settore, creando un ambiente imprenditoriale favorevole per le imprese culturali, riducendo i relativi oneri amministrativi e regolamentari.

In questa prospettiva, occorre ripensare un sistema fiscale capace di favorire la competitività delle imprese, al fine di promuoverne la crescita e garantirne lo sviluppo armonico²³.

Nel nostro ordinamento giuridico le sottese potenzialità dei settori in esame, si trasfondono all’interno di un quadro legislativo il cui sviluppo ci consegna un legislatore statuale afflitto da ipertrofia normativa. Ripetute innovazioni e ripensamenti, delineano uno scenario denso di incertezze²⁴, ai fini di una compiuta elaborazione giuridica della stessa categoria dei beni culturali.

Difatti dopo oltre sessant’anni di immobilismo, nel corso dei quali l’unico riferimento generale era costituito dalla Legge Bottai (1939)²⁵, negli ultimi anni

dall’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la scienza e la cultura il 20 ottobre 2005; Decisione n. 2006/515/CE del Consiglio, 18 maggio 2006, relativa alla conclusione della Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali; Risoluzione del 7 giugno 2007 (sullo status sociale degli artisti); Risoluzione del 10 aprile 2008 (su una agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione); Risoluzione del 10 aprile 2008 (sulle industrie culturali in Europa); Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 (sulla cultura come catalizzatore di creatività e innovazione); Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010, Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; Libro verde della Commissione, Il potenziale delle industrie culturali e creative, 27 aprile 2010; Risoluzione del 12 maggio 2011 (sulla dimensione culturale delle azioni esterne dell’UE); Risoluzione del 12 maggio 2011 (sullo sblocco del potenziale delle industrie culturali e creative); Comunicazione della Commissione, 26 settembre 2012, Promuovere settori culturali e creativi per la crescita e l’occupazione nell’UE.

¹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013, cit., p. 14.

²⁰ Sul tema, A. Contrino, “La dimensione europea e internazionale dei tributi”, in A. Contrino, E. Della Valle (a cura di), *Fondamenti di diritto tributario*, Padova, 2020, pp. 337-383.

²¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013, cit., p. 13.

²² *Ibidem*, p. 45.

²³ *Ibidem*, p. 46.

²⁴ Sullo sfondo la crisi del diritto dove “il vocabolo crisi sta a indicare, nella sua radice etimologica, una armonia che si scioglie, una stabilità che cede al mutamento”, P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico*, Milano, 2000, p. 275. In proposito, G. Rivetti, “I beni culturali tra pluralismo normativo ed incertezza delle forme nel coordinamento di nuove dinamiche religiose”, in *Il diritto ecclesiastico*, 2010, pp. 649-665.

²⁵ Cfr. Legge 1° giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose di interesse storico, artistico, archeologico). V., inoltre, Legge 22 maggio 1939, n. 823 (Riordinamento delle soprintendenze alle antichità e all’arte); Legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali); Legge 22 dicembre

registriamo un proliferare di normative generali come il Testo unico in materia di beni culturali e ambientali (1999)²⁶, a sua volta sostituito dall'attuale Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004)²⁷, continuamente modificato da disposizioni legislative correttive e integrative²⁸.

3. Le imprese culturali e creative. Stimoli fiscali e nuove forme di finanziamento

Il legislatore introduce per la prima volta la nozione di “impresa culturale” nell’art. 57 della L. 27 dicembre 2017, n. 205²⁹, ai sensi del quale si considerano

1939, n. 2006 (Nuovo ordinamento degli Archivi del Regno). Sul tema, M.S. Giannini, “I beni culturali”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 8 ss.; S. Cassese, “I beni culturali da Bottai a Spadolini”, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, 1975, p. 156 ss.; B. Cavallo, “La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini”, in AA.VV., *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Milano, 1988, p. 111 ss.

²⁶ Cfr. Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, a norma dell’art. 1 della Legge 8 ottobre 1997, n. 352, con il quale viene riformata la legge Bottai. Sul tema, T. Alibrandi, P. Perri, *I beni culturali ed ambientali*, Milano, 2001; A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001; A. Catelani, “I beni e le attività culturali”, in G. Santaniello (dir.), *Trattato di Diritto amministrativo*, vol. XXXIII, Padova, 2002, p. 116 ss.

²⁷ Cfr. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell’art. 10 della Legge n. 137 del 6 luglio 2002, come, da ultimo, modificato dalla Legge 18 novembre 2019, n. 132. In proposito, v. M. Ainis, M. Fiorillo, *L’ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III ed., Milano, 2015, 156; G. Alpa (a cura di), *I beni culturali nel diritto: problemi e prospettive*, Napoli, 2010; A. Crosetti, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2011.

²⁸ Solo nelle prime applicazioni, v. Decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 156 (Disposizioni correttive ed integrative al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali) e Decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio); Decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 62 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali) e Decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio). Con riferimento ad una disposizione di fondamentale importanza come l’art. 10 (*Beni culturali*) del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sono state effettuate numerose modifiche, v. Decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 62. Con riferimento al paesaggio, *una vera e propria babele normativa*: Legge 9 gennaio 2006, n. 14, Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio; Direttiva dipartimentale 24 marzo 2006, n. 2, Trattamento del contenzioso da parte degli uffici centrali e periferici del Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici; Circolare esplicativa Direzione generale - 5 settembre 2008; art. 159 del Codice dei beni culturali così come sostituito dall’art. 4 quinquies del Decreto-legge 3 giugno 2008 n. 97, convertito in Legge 2 agosto 2008, n. 129; Istituzione e compiti dell’Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio; Direttiva 30 ottobre 2008, Interventi in materia di tutela e valorizzazione dell’architettura rurale ai sensi della Legge 24 dicembre 2005 e art. 5, co. 1, della Legge 24 dicembre 2003, n. 378; Circolare esplicativa Direzione generale - 6 luglio 2009, art. 1, co. 37, della Legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

²⁹ Cfr. Legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 – Articolo 1 composto da 1181 commi – *una sterminata e disperata successione di disposizioni senza criterio e uniformità, che inevitabilmente creano difficoltà interpretative*. Ma questa pare sia la tecnica legislativa cui dobbiamo rassegnarci (adottata al solo fine di ridurre i tempi dei lavori parlamentari).

“imprese o soggetti che svolgono attività stabile e continuativa, con sede in Italia o in uno degli Stati membri dell’Unione europea o in uno degli Stati aderenti all’accordo sullo spazio economico europeo”, che rispondano a due condizioni: essere soggetti passivi di imposta in Italia e avere come oggetto sociale, in via esclusiva o prevalente “l’ideazione, la creazione, la produzione, lo sviluppo, la diffusione, la conservazione, la ricerca e la valorizzazione o la gestione di prodotti culturali”³⁰.

Tuttavia, il provvedimento, salutato con entusiasmo, si è perso nel vuoto applicativo. Il riconoscimento della qualifica di impresa culturale e creativa era subordinato all’emanazione di un successivo Decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo (che non ha mai visto la luce)³¹.

Le imprese culturali e creative sono però riapparse nel Disegno di Legge recante *Misure per lo sviluppo del turismo e per le Imprese Culturali e Creative*³², il cui obiettivo era quello di delineare una cornice normativa decisamente più organica³³,

In una prospettiva funzionale alla problematica in esame, G. Barni, *Impresa cultura. Comunità, territorio, sviluppo*, Roma, 2018; D. Agnello, R. Mascellaro, *Valorizzazione del patrimonio culturale: profili economici*, in *Patrimonio culturale*, Roma, 2017, 159-178; M. Montella (a cura di), *Economia e gestione dell’eredità culturale. Dizionario metodico essenziale*, Padova, 2016, *passim*.

³⁰ Cfr. D. Donati, “Il mancato sostegno alle imprese culturali e creative”, in *Il Sole 24 ore*, 19 ottobre 2018. In proposito, l’A. opportunamente evidenzia l’annoso problema dei ritardi nell’attuazione delle leggi in Italia: “Difatti dopo un anno, i termini previsti dalla legge per l’emanazione dei relativi decreti sono ampiamente scaduti [...] a dimostrazione di come vi sia una certa differenza tra l’inclusione in quel testo e l’effettività delle disposizioni. E che molto deve accadere ‘oltre la norma’, anche quando le scelte di regolazione incontrano l’approvazione e il concorde interesse di tutte le parti”. Di recente, M. D’Isanto, “Le imprese culturali e creative ancora nel limbo”, in *Rivista Impresa Sociale*, 2020, <https://www.rivistaimpresasociale.it/forum/articolo/imprese-culturali>. L’A. evidenzia come le imprese culturali si trovino in una situazione indefinita: istituite dalla Legge di stabilità 2018 che rimandava ad un successivo atto per definire criteri e procedure per il riconoscimento, attendono ancora questa normativa, restando in una sorta di limbo. Anche tale provvedimento delega le modalità di riconoscimento della qualifica di Impresa culturale e creativa, a un decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo. Al tempo stesso prevede un *Fondo per lo sviluppo delle attività culturali e creative* e un credito di imposta nella misura del 30 per cento dei costi sostenuti per attività di sviluppo, produzione e promozione di prodotti e servizi culturali e creativi. Per le richiamate agevolazioni tributarie viene previsto un periodo temporale compreso tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2025, entro il quale le imprese in trattazione devono iniziare o proseguire una attività economica (nelle zone franche urbane).

³¹ Tenendo conto delle necessità di coordinamento con le disposizioni del codice del Terzo Settore.

³² V. *Schema di Disegno di Legge recante misure per lo sviluppo del turismo e le imprese culturali e creative. Delega al Governo in materia di spettacolo* (collegato alla Legge di bilancio 2020), 18 febbraio 2020. Il Disegno di Legge prevede misure per la crescita del settore turistico con particolare riguardo alla tutela del consumatore e della concorrenza, misure a favore delle imprese culturali e creative anche con un riferimento specifico ai comuni situati nelle “aree interne”, e una delega al Governo per il riordino della normativa vigente per il settore dello spettacolo. È composto da tre capi: Capo I: misure per lo sviluppo del turismo; Capo II: misure per le imprese culturali e creative; Capo III: delega al Governo per le disposizioni in materia di spettacolo.

³³ V. *Schema di Disegno di Legge*, cit. (18 febbraio 2020). Nel richiamato Disegno di Legge veniva riproposta una (ri)definizione di imprese culturali e creative, istituito un fondo per lo sviluppo e previsto un credito di imposta. In particolare, nella definizione di imprese culturali e creative rientrano le imprese che: svolgono in via esclusiva o prevalente, anche in forma individuale, attività di ideazione, creazione, produzione, sviluppo, diffusione, conservazione, ricerca e valorizzazione o

ma il provvedimento vicinissimo all’approvazione in Consiglio dei Ministri è stato travolto dalla legislazione sulla pandemia.

In tale precario contesto normativo, si inserisce la costituzione del *Fondo per le piccole e medie imprese creative* previsto dal comma 109 della Legge di bilancio 2021³⁴. La richiamata previsione dispone che le risorse verranno utilizzate per promuovere una nuova imprenditorialità capace generare sviluppo per le imprese del settore, attraverso finanziamenti agevolati³⁵. Nella direzione auspicata in premessa, viene affermata la collaborazione delle imprese del settore creativo con quelle di altri settori produttivi, nonché con le “Università e gli enti di ricerca”³⁶ (per sostenerne la crescita anche tramite sottoscrizione di strumenti finanziari partecipativi, a beneficio delle *start-up* e delle PMI innovative).

Inoltre, al comma 112 della richiamata normativa, viene inserita una nuova formulazione di “settore creativo” costituito da tutte le “attività dirette allo sviluppo, alla creazione, alla produzione, alla diffusione e alla conservazione dei beni e servizi che costituiscono espressioni culturali, artistiche o altre espressioni creative e, in particolare, quelle relative all’architettura, agli archivi, alle biblioteche, ai musei, all’artigianato artistico, all’audiovisivo, compresi il cinema, la televisione e i contenuti multimediali, al software, ai videogiochi, al patrimonio culturale materiale e immateriale, al design, ai festival, alla musica, alla letteratura, alle arti dello spettacolo, all’editoria, alla radio, alle arti visive, alla comunicazione e alla pubblicità”.

Non si ripropone, tuttavia, l’agevolazione fiscale del credito d’imposta pari al trenta per cento dei costi sostenuti per attività di sviluppo, produzione e promozione dei prodotti culturali e creativi.

A completare il quadro legislativo di riferimento, recentemente il Ministero dello sviluppo economico ha pubblicato il decreto direttoriale 8 agosto 2022³⁷, al fine di fornire indicazioni utili per una più efficace attuazione di misure volte al sostegno dell’economia sociale, nonché del settore delle imprese culturali e creative. Tale decreto individua i termini e le modalità di presentazione delle

gestione di prodotti culturali intesi quali beni, servizi e opere dell’ingegno inerenti alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, alle arti applicate, allo spettacolo dal vivo, alla cinematografia e all’audiovisivo, agli archivi, alle biblioteche e ai musei, nonché al patrimonio culturale e ai processi di innovazione ad esso collegati. Inoltre, svolgono attività stabile e continuativa, con sede in Italia o in uno degli Stati membri dell’Unione europea o in uno degli Stati aderenti all’Accordo sullo Spazio economico europeo purché sia soggetto passivo di imposta in Italia.

³⁴ Cfr. Legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.

³⁵ Il Fondo per le piccole e medie imprese creative è istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

³⁶ Anche attraverso l’erogazione di contributi a fondo perduto in forma di voucher da destinare all’acquisto di servizi prestati da imprese creative ovvero per favorire processi di innovazione.

³⁷ Cfr. Ministero dello sviluppo economico, decreto direttoriale, recante *Diffusione e rafforzamento dell’economia sociale*, 8 agosto 2022. Nello specifico, il decreto adottato ai sensi dell’art. 9, co. 2, del Decreto ministeriale 3 luglio 2015, fornisce le indicazioni utili per la migliore attuazione della misura di sostegno all’economia sociale e al settore delle imprese culturali e creative, individua i termini e le modalità di presentazione delle domande di agevolazione e stabilisce i criteri per la corretta valutazione e per il monitoraggio dei programmi di investimento presentati dalle imprese.

domande di agevolazione, stabilisce i criteri per la corretta valutazione e per il monitoraggio dei programmi di investimento presentati dalle imprese³⁸.

Nel dettaglio sono ammissibili alle agevolazioni in esame programmi finalizzati alla realizzazione di investimenti produttivi, in particolare se coerenti con gli obiettivi dell'Agenda 2030, che presentano un carattere innovativo in termini di impatto sociale ovvero di sostenibilità ambientale. I programmi devono presentare spese ammissibili, al netto dell'IVA, non inferiori a centomila euro e non superiori a dieci milioni di euro. Le agevolazioni concedibili a fronte della realizzazione dei programmi assumono la forma del finanziamento agevolato e del contributo non rimborsabile.

Sul piano funzionale, i richiamati vantaggi³⁹ si fondano sulla consapevolezza che le diverse competenze ricoperte da questi settori possono essere utilizzate come leva per la crescita e lo sviluppo, attraverso la promozione del patrimonio culturale e dei centri di eccellenza, contribuendo a rendere i territori attrattivi (anche creando nuovi posti di lavoro stabili e sostenibili)⁴⁰. Risulta essenziale, quindi, fornire ai settori culturali e creativi l'accesso a metodi di finanziamento adatti alle specifiche esigenze per garantire stabilmente il loro sviluppo⁴¹.

Al fine di sostenere i settori della cultura risulta, infatti, necessario introdurre sistemi di finanziamento stabili, anche ricorrendo a metodi misti, come i partenariati pubblico-privato, stabilendo sistemi di garanzia dei prestiti, senza trascurare la creazione di una banca di investimenti culturali⁴².

³⁸ Sono ammissibili alle agevolazioni previste dal decreto, le seguenti imprese: a) le imprese sociali, comunque costituite, iscritte nell'apposta sezione del Registro delle imprese; b) le cooperative sociali e i loro consorzi iscritti nell'apposito albo e nell'apposita sezione del Registro delle imprese; c) le società cooperative aventi qualifica di Onlus; d) le imprese culturali e creative, costituite in forma di società di persone o di capitali, che operano o intendono operare nei settori economici elencati nell'allegato n. 1 del citato decreto direttoriale. Alla data di presentazione della domanda di accesso alle agevolazioni, le imprese devono avere sede legale e operativa ubicata nel territorio nazionale ed essere regolarmente costituite e iscritte nel Registro delle imprese o inserite negli albi/anagrafe previsti dalla rispettiva normativa di riferimento (ivi incluso il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore).

³⁹ Con riferimento diretto alla tematica trattata, S. Hemels, K. Goto (eds), *Tax Incentives for the Creative Industries*, Berlin, 2017; S. Dorigo, P. Mastellone, *La fiscalità per l'ambiente*, Roma, 2013; F. Gallo, "Profili critici della tassazione ambientale", in *Rassegna tributaria*, 2010, pp. 303-310; S. Cipollina, "Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale", in *Rivista di diritto tributario*, 2009, p. 547 ss.; Id., "Fiscalità e tutele del paesaggio", in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2008, p. 552 ss. V., inoltre, F. Pistolesi, "Il ruolo delle agevolazioni fiscali nella gestione dei beni culturali in tempi di crisi", in *Rivista diritto tributario*, 2014, p. 1216 ss.; A.L. Tarasco, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006, p. 25 ss.

⁴⁰ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013, cit., p. 76.

⁴¹ Cfr. R. Lupi, "Il Decreto Art Bonus. L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di credito d'imposta", in *Aedon*, 2014, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/3/lupi.htm>; F. Moroni, "Art Bonus: il requisito della pubblica appartenenza", in *Fisco e Tasse*, 7 novembre 2022, <https://www.fiscoetasse.com/approfondimenti/15081-art-bonus-il-requisito-della-pubblica-appartenenza.html#share-section>.

⁴² *Ibidem*, p. 33. Si evidenziano anche nuove opzioni o mezzi alternativi di finanziamento, come il *crowdfunding*.

Tutto ciò risulta particolarmente importante, tenuto conto che gli imprenditori del settore non hanno un facile accesso al credito⁴³. Di qui la necessità di adottare, quanto prima, ulteriori (e adeguate) misure per sostenere l'economia creativa e lo sviluppo di nuovi modelli per le industrie culturali e creative.

Su queste premesse, appare necessario formulare proposte e creare sinergie che non si configurino come ristoro o, peggio ancora, come ennesimo “intervento a pioggia”, ma siano tutte orientate a rilanciare la ricerca, la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, avvertito come un'autentica risorsa per la crescita dell'Italia⁴⁴.

La sfida si gioca sull'enorme patrimonio diffuso in tutto il Paese, sulla creazione di *skills* per una imprenditoria culturale⁴⁵ attenta e consapevole capace di garantire effettive forme di tutela dei beni culturali e, al tempo stesso, di valorizzazione economica⁴⁶.

4. Spunti di riflessione

In conclusione, la valorizzazione complessiva dei settori in esame si colloca in armonia con gli obiettivi che bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: crescita economica, inclusione sociale, tutela dell'ambiente (estendendo l'Agenda 2030 dal solo pilastro sociale, agli altri due pilastri, economico e ambientale)⁴⁷. Non a caso tra i diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile, viene espressamente previsto quello di rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili (obiettivo n. 11)⁴⁸.

⁴³ *Ibidem*, p. 84.

⁴⁴ Cfr. G. Volpe, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), 30 dicembre 2020.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Sul tema, E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, A. Massaro (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, *passim*; L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016.

⁴⁷ Con riferimento ai rapporti tra patrimonio culturale e attività economica, v., *Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società*, Faro, 2005, art. 10. In particolare, si precisa “l'utilizzo economico non deve mettere in pericolo il patrimonio culturale stesso. Anzi, per riconoscere il potenziale del patrimonio culturale come fattore di sviluppo economico si dovrà mettere in atto una catena che partendo dal diritto all'informazione, tenga conto della diversità delle risorse e rispetti l'integrità del patrimonio culturale senza comprometterne i valori intrinseci”.

In dottrina, M.A. Icolari, “Fiscalità dell'ambiente, mercato e sviluppo sostenibile: un equilibrio possibile?”, in *AmbienteDiritto*, vol. XX, 2020, <https://www.ambientediritto.it/dottrina/fiscalita-dellambiente-mercato-e-sviluppo-sostenibile-un-equilibrio-possibile/>; A. Di Pietro (a cura di), *La fiscalità ambientale in Europa e per l'Europa*, Bari, 2016, *passim*; L. Peverini, “I tributi ambientali”, in L. Salvini, G. Melis (a cura di), *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, Padova, 2014, p. 709 ss.

⁴⁸ “Il 1° gennaio 2016 sono entrati in vigore l'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile e i relativi obiettivi di sviluppo sostenibile adottati all'unanimità dagli Stati membri delle Nazioni Unite. Gli Stati membri ONU si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030 [...] La realizzazione dei nuovi obiettivi di sviluppo è affidata all'impegno di tutti gli Stati. La loro attuazione a livello nazionale [...] non è più circoscritta alla dimensione economica dello sviluppo, ma è affiancata alla realizzazione degli altri due pilastri fondamentali: l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente” (Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, *La Comunità internazionale e l'attuazione*

In questa prospettiva, le attività collegate agli ambiti culturali e creativi possono svolgere un ruolo decisivo, con particolare riferimento all'inclusione sociale, intesa nel senso più ampio (e virtuoso) del termine⁴⁹.

Nel tentativo di cercare possibili soluzioni rispetto a problemi irrisolti, antichi e nuovi del nostro patrimonio culturale, appare necessaria una nuova economia della cultura, in forte discontinuità con le politiche tradizionali che non sempre hanno valorizzato e tutelato i beni culturali (e un ripensamento della fiscalità di riferimento).

L'auspicio è quello di un miglioramento dell'ordinamento legislativo nazionale⁵⁰ che non si trasformi nell'ennesima (inutile) modificazione, ma favorisca processi di reale decentramento e disegni un assetto giuridico fondato su innovative concezioni del bene culturale. Il tutto, nell'ambito di un maggiore (ri)equilibrio di funzioni tra Stato e regioni, eliminando le incertezze relative alle rispettive competenze.

In tal senso, sarebbe auspicabile l'utilizzo di una grammatica giuridica uniforme, tenuto conto che le parole del diritto presuppongono sfumature e gradi di accentuazione differenti. Peraltro, in un contesto caratterizzato dalla presenza di una pluralità di fonti unilaterali statali, nella forma di leggi ordinarie e regionali, con quest'ultime che, spesso, diventano moltiplicatori esponenziali di complessità.

Ripensare, quindi, un sistema che definisca ruoli, attività e responsabilità, con l'obiettivo di coinvolgere tutte le parti interessate (operatori, artisti e autorità) nella *governance* culturale a livello nazionale e regionale, per rendere il nostro Paese maggiormente attrattivo rispetto ai principali *competitors* e risalire nella *top destination* dei flussi internazionali, dove siamo generalmente preceduti da Francia e Spagna⁵¹.

Un modo nuovo di relazionarsi con il patrimonio culturale, nell'ambito di una prospettiva capace di generare una maggiore cura da parte dei cittadini, consapevoli che da quel bene dipendono, in buona parte, le corrispondenti politiche sociali ed economiche del territorio.

Del resto, l'attuale quadro macroeconomico impone di uscire rapidamente da una crisi senza precedenti, soprattutto attraverso politiche funzionali allo sviluppo economico del Paese.

In tale contesto, l'Università nella sua qualità di soggetto culturale può offrire un contributo importante alla crescita economica dei territori⁵². Ciò può avvenire

dell'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile, 19 giugno 2020, https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_agenda_2030_e_SDGs.html).

⁴⁹ Sul tema, C. Soggi, "La rilevanza economica della spesa per l'inclusione", in *Inclusione 3.0*, Milano, pp. 204-208.

⁵⁰ V. *supra*, paragrafo 1.

⁵¹ D. Agnello, R. Mascellaro, *Valorizzazione del patrimonio culturale: profili economici*, in *Patrimonio culturale*, cit., p. 167.

⁵² L'impatto economico dell'Università sui territori dove insistono è noto e riconosciuto. Forse molti si accorgono solo adesso di tale rapporto, in ragione delle grandi difficoltà dovute alle note conseguenze dell'emergenza sanitaria covid-19 (città universitarie vuote, didattica a distanza, *smart working* e *south working*). Del resto, in molte circostanze, l'Università ha un peso di occupazione diretta superiore a quello delle principali imprese o enti presenti nel territorio di riferimento. Di conseguenza, anche in termini di reddito distribuito e di consumi, il peso dell'Ateneo appare prevalente.

quando cultura ed economia si incontrano e creano una virtuosa sinergia, capace di dar vita a forme di sviluppo reale per i territori⁵³. Pertanto, come evidenziato in precedenza, appare sempre più indispensabile (ri)pensare progettualità in grado di creare valore non solo culturale, ma anche economico.

Il sistema universitario può fisiologicamente comporre le differenti dinamiche del territorio⁵⁴ (spesso disperse) e delineare effettivi modelli di crescita economica⁵⁵.

L'Università (intesa sempre più come *universitas*) è chiamata a declinare il proprio ruolo non solo nella progettazione della corrispondente offerta formativa, ma anche nell'avvio dei progetti di ricerca, inclusivi dei diversi saperi, capaci di realizzare un forte impatto sull'economia del corrispondente territorio.

Nel contempo, la struttura universitaria dovrebbe essere in grado di guardare oltre i confini della provincia⁵⁶ e contestualmente porsi al servizio del territorio, con nuove modalità richieste dal particolare momento storico (se cresce il territorio, cresce anche l'Università).

Di conseguenza, appare necessario promuovere un processo di trasformazione attraverso lo sviluppo di laboratori inseriti in una rete integrata, finalizzata allo scambio di esperienze e conoscenze. Avviare progetti di ricerca, creare *spin-off* innovativi per affrontare il cambiamento e ricollocando al centro della propria *mission* lo sviluppo dell'economia dei territori⁵⁷.

⁵³ Cultura ed economia solo apparentemente si muovono secondo logiche divergenti che, a volte, sembrano addirittura conflittuali. In realtà possono essere declinate, in modo univoco, verso forme di sviluppo contemporaneo. Per quanto riguarda l'Università, la novità si fonda sulla possibilità di affrontare questo tema in maniera integrata, considerando l'intero spettro delle attività svolte dagli atenei (didattica, ricerca e trasferimento di conoscenze) e nell'adottare un approccio secondo il quale gli Atenei rispondono a dinamiche analizzabili all'interno di modelli economici, F. Rossi, A. Geuna, *L'università e il sistema economico*, Bologna, 2013.

⁵⁴ L'analisi del rapporto tra Università e sistema economico di riferimento assume particolare interesse in un contesto caratterizzato da diffuse richieste di integrazione tra sistema produttivo e sistema universitario. Tutto questo può avvenire con la costruzione di modelli in grado di incidere sui sistemi territoriali che coinvolgano le comunità e le accompagnino verso il raggiungimento di risultati condivisi e attraverso una visione sostenuta da un diverso atteggiamento culturale.

⁵⁵ Il territorio nella moderna configurazione, non è più inteso come un sistema di relazioni esclusive, ma inserito in una più ampia visione sistemica, comprendente tutte le altre componenti che hanno variamente dotato i luoghi di risorse specifiche, G. Dematteis, F. Governa, *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Roma, 2009. V., inoltre, L. Fusco Girard, P. Nijkamp, *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile delle città e del territorio*, Roma, 2003.

⁵⁶ Un prudente ed equilibrato contemperamento di esigenze poiché il modello di base economica, suggerisce che l'Università è tanto più importante per lo sviluppo locale quanto meno serve gli interessi solo locali, ma guarda oltre i confini della Provincia.

⁵⁷ L'attuale crisi ha cambiato, in modo drastico, il modo di agire (e di vivere) di soggetti economici e sociali che dovranno essere pronti ad affrontare il cambiamento e individuare nuove soluzioni per gestire al meglio rischi e incertezze future, Rete delle Università per lo Sviluppo sostenibile, 21 aprile 2020.