

Domenico D'Orsogna* - Andrea Areddu**

Le misure a sostegno del settore culturale e l'istituzione del Fondo per la cultura §

Measures to support the cultural sector and the establishment of the Fund for culture §§

Il presente contributo analizza le misure a sostegno del settore culturale adottate per far fronte alle conseguenze negative, sia economiche sia finanziarie, prodotte dall'emergenza epidemiologica da COVID-19. Tra queste, si segnala l'istituzione del "Fondo per la cultura". Le misure presentano aspetti positivi, ma anche alcune criticità. – This article analyzes the measures to support the cultural sector adopted to fight the negative consequences, both economic and financial, generated by the epidemiological emergency of COVID-19. Among these, it should be noted the establishment of the "Fund for culture". The measures present positive and critical aspects.

* Professore ordinario nell'Università di Sassari – dorsogna@uniss.it.

** Ricercatore (RTDa) nell'Università di Sassari – anareddu@uniss.it.

§ Il presente contributo è pubblicato nell'ambito della ricerca finanziata dai fondi del Programma Operativo Nazionale (PON) Ricerca e Innovazione 2014-2020, Asse I "Capitale umano", Azione I.2 A.I.M. "Attrazione e Mobilità Internazionale dei Ricercatori", indetto con D.D. del MIUR n. 407 del 27 febbraio 2018 – Linea 1 "Mobilità dei ricercatori" (codice proposta attività AIM1824595-3; CUP J54I18000140001).

§§ Il presente contributo è stato sottoposto a doppio referaggio anonimo – *This article has been submitted to double blind peer review.*

SOMMARIO§: 1. L'emergenza epidemiologica da COVID-19 e il “decreto rilancio”. – 2. Le misure per il settore della cultura. – 3. (Segue). Il nuovo ambito di applicazione dell'Art bonus. – 4. Il Fondo per la cultura. – 5. Analisi e prospettive.

1. *L'emergenza epidemiologica da COVID-19 e il “decreto rilancio”.*

L'emergenza epidemiologica da COVID-19, oltre a generare una situazione drammatica quanto a numero di contagi e di vittime, ha condizionato e limitato tutte le attività sociali ed economiche delle comunità.

La pandemia ha colpito significativamente anche l'Italia, con emergenze e conseguenze negative in campo sanitario, lavorativo, sociale ed economico.

Anche il settore turistico-culturale non è stato risparmiato. Le restrizioni alla libertà personale e la chiusura dei luoghi pubblici hanno generato un “blocco” e una “sospensione” pressoché totali dei flussi turistici e della fruizione dei beni e delle attività culturali.

I settori maggiormente colpiti sono stati quelli relativi agli spettacoli, alle mostre, ai concerti lirico-sinfonici e a tutte le manifestazioni del settore culturale¹, comprese le attività organizzate nell'ambito degli istituti e dei luoghi della cultura². Si tratta di attività culturali che richiedono

§ I paragrafi 1 e 5 sono stati scritti insieme dagli Autori. I paragrafi 2, 3 e 4 sono di Andrea Areddu.

¹ Per un inquadramento generale sul tema delle attività culturali cfr., *ex multis*, M. AINIS - M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III edizione, Milano, 2015, 305 ss.

² L'articolo 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio ricomprende tra gli istituti e luoghi della cultura i musei, le biblioteche, gli archivi, le aree archeologiche, i parchi archeologici e i complessi monumentali. In tale contesto, le attività svolte all'interno dei musei rivestono una rilevanza particolare: infatti, i musei non svolgono solo una funzione conservativa dei beni culturali, ma anche ulteriori attività che concorrono allo sviluppo della cultura. Da ultimo, anche il d.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169, recante il “Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente

un'adeguata programmazione (talvolta pluriennale) e la necessaria partecipazione del pubblico, che assume un ruolo rilevante anche perché, mediante la fruizione dei beni e delle attività culturali, contribuisce a “coprire” gli ingenti costi organizzativi e di gestione, tramite il pagamento di un corrispettivo di ingresso (biglietto/*ticket*) e per gli eventuali servizi aggiuntivi (ad es. servizi di accoglienza, servizi di caffetteria, ristorazione, guardaroba, ecc.)³.

A seguito dell'adozione delle misure di blocco e della sospensione delle attività disposte dal Governo, necessarie per contrastare la proliferazione dei contagi, è venuta pertanto a mancare anche la possibilità di fruire dei beni e delle attività culturali, rendendo maggiormente difficoltosa e critica la copertura dei richiamati costi organizzativi e gestionali dei soggetti pubblici e privati.

Tali problematiche sono state affrontate dal d.l. 19 maggio 2020, n. 34, recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epide-

di valutazione della performance”, riconosce espressamente che i musei sono «luoghi vitali, inclusivi, capaci di promuovere lo sviluppo della cultura» (art. 18, comma 2, lettera u). In tema di musei cfr. P. FORTE, *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon*, n. 1/2015; M.V. MARINI CLARELLI, *Il museo nel mondo contemporaneo. La teoria e la prassi*, Roma, 2011, seconda ristampa 2020. Oltre ai richiamati istituti e luoghi della cultura riconosciuti dal Codice, bisogna considerare anche le attività culturali svolte nell'ambito degli itinerari turistico-culturali e nei distretti culturali. Per la tematica degli itinerari culturali cfr. A. AREDDU, *Contributo allo studio degli itinerari culturali*, Napoli, 2019; M.T. CARBALLEIRA RIVERA - D. SICLARI, *Il Cammino di Santiago de Compostela: primo e grande itinerario culturale europeo*, in *Federalismi.it*, n. 10, 22 maggio 2019, 2 ss. Sul tema dei distretti culturali cfr., in particolare, G.P. BARBETTA - M. CAMMELLI - S. DELLA TORRE (a cura di), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Il Mulino, 2013; P. L. SACCO - G. FERILLI - G. TAVANO BLESSI (a cura di), *Cultura e sviluppo locale. Verso il distretto culturale evoluto*, Bologna, 2015.

³ La disciplina dei biglietti di ingresso e dei servizi aggiuntivi degli istituti e dei luoghi della cultura è contenuta rispettivamente negli artt. 110 e 117 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e s.m.i.). Sul tema cfr., *ex multis*, A.L. TARASCO, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Bari-Roma, 2019, 17 ss.; G. PIPERATA, *Natura e funzione dei servizi aggiuntivi nei luoghi della cultura*, in *Aedon*, n. 1/2010.

miologica da COVID-19”, meglio noto come “decreto rilancio”, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

Nell'ambito del settore culturale assumono rilevanza gli artt. 183 e 184 del decreto rilancio, rispettivamente dedicati all'adozione di specifiche misure e all'istituzione del c.d. “Fondo per la cultura”.

2. Le misure per il settore della cultura.

L'art. 183 del decreto rilancio prevede numerose novità per il settore della cultura, tramite modifiche e/o integrazioni di alcuni interventi normativi precedentemente adottati oppure tramite l'istituzione di altre nuove misure.

L'articolo in commento disciplina i seguenti ambiti tematici: il Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo; il Fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali; le misure di sostegno per gli istituti e luoghi della cultura afferenti al settore museale; il Fondo unico per lo spettacolo; la Capitale italiana della cultura; la digitalizzazione, tramite la creazione di una piattaforma; il Fondo “Carta della cultura”; il rimborso dei biglietti/*ticket* non fruiti; la Carta elettronica; l'istituzione di un Fondo per il sostegno alle attività dello spettacolo dal vivo; l'estensione dell'ambito di applicazione dell'Art bonus.

Nello specifico, il comma 1 dell'art. 183 del decreto rilancio incide sul “Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo”, istituito dall'art. 89 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

Questo Fondo, incluso nello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, a seguito delle modifiche e integrazioni apportate dal decreto rilancio in esame, è articolato internamente in due fondi (uno di parte corrente e l'altro in conto capitale), per le emergenze nei settori dello spettacolo e del cinema e audiovisivo, ai quali viene assegnata una dotazione complessiva di 245 milioni di euro per l'anno 2020: 145 milioni di euro per la parte corrente; 100 milioni di euro per gli interventi in conto capitale.

Riguardo alla individuazione delle modalità di ripartizione e assegnazione delle risorse agli operatori di settore, il decreto rilancio ri-

manda a uno o più decreti del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo.

Si prevede inoltre la possibilità di incremento del Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo nella misura di 50 milioni di euro per eventuali esigenze dell'anno 2021, attingendo dalle risorse del Fondo sviluppo e coesione⁴.

Il decreto rilancio istituisce inoltre il “Fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali”, all'art. 183, comma 2, che stanziava 171,5 milioni di euro per l'anno 2020, destinati al sostegno delle librerie, dell'intera filiera dell'editoria, compresi le imprese e i lavoratori della filiera di produzione del libro, a partire da coloro che ricavano redditi prevalentemente dai diritti d'autore, nonché dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura indicati all'articolo 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Tale Fondo è destinato altresì al ristoro delle perdite economiche derivanti dall'annullamento, in seguito all'emergenza epidemiologica da COVID-19, di spettacoli, fiere, congressi e mostre. Le modalità di assegnazione delle risorse, anche in questo caso, sono da individuare tramite l'adozione di uno o più decreti del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo.

I richiamati “istituti e luoghi della cultura afferenti al settore museale” possono inoltre beneficiare di 100 milioni di euro per l'anno 2020. Le mancate entrate da vendita di biglietti di ingresso conseguenti all'adozione delle stringenti misure di contenimento del virus, rendono necessario garantire la prosecuzione e il funzionamento delle strutture culturali.

⁴ In particolare, in base al comma 1, lett. d), dell'art. 183, le risorse per l'anno 2021 possono essere recuperate tramite dagli stanziamenti previsti nella programmazione 2014-2020 del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Per l'utilizzo di tali fondi è necessaria una delibera del CIPE, volta a rimodulare e ridurre di pari importo, per il medesimo anno, le somme già assegnate con le delibere CIPE n. 3/2016, n. 100/2017 e n. 10 /2018 al Piano operativo “Cultura e turismo” di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

Un ruolo importante è affidato anche al Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163⁵. Il decreto rilancio interviene sulla rimodulazione dei criteri e sulle modalità per l'erogazione delle risorse per le fondazioni lirico-sinfoniche, relativamente agli anni 2020 e 2021, sulla base della media delle percentuali di ripartizione previste per il triennio 2017-2019. Per l'anno 2022, invece, i criteri dovranno essere adeguati in ragione delle conseguenze dell'emergenza epidemiologica, nel rispetto della riprogrammazione degli spettacoli e dell'esigenza di tutela dell'occupazione (art. 183, comma 4).

Il Fondo unico per lo spettacolo prevede anche risorse a favore di organismi diversi dalle fondazioni lirico-sinfoniche (es. organismi dello spettacolo dal vivo). A tali organismi, per l'anno 2020, viene riconosciuto un contributo fino all'80% dell'importo erogato nel 2019. In prospettiva, per l'anno 2021, appositi decreti ministeriali dovranno individuare i criteri e le modalità dei contributi, anche sulla base delle attività effettivamente svolte e rendicontate nel 2020. Anche in questo caso si mira a tutelare l'occupazione e la riprogrammazione degli spettacoli (art. 183, comma 5).

Misure di sostegno sono previste anche per l'iniziativa "Capitale italiana della cultura". Il comma 8 dell'art. 183 del decreto rilancio stabilisce infatti che «il titolo di Capitale italiana della cultura conferito alla città di Parma per l'anno 2020 è riferito anche all'anno 2021»⁶. Tale misura si è resa necessaria in quanto l'emergenza epidemiologica non ha consentito alla città di Parma di realizzare le attività programmate e di beneficiare, pertanto, dei previsti effetti del riconoscimento, in particolare l'incremento dei flussi turistici e del conseguente sviluppo economico-territoriale.

⁵ Sul Fondo unico per lo spettacolo cfr. P. CARPENTIERI, *Il diritto amministrativo dell'eccellenza musicale italiana: l'organizzazione e il finanziamento delle fondazioni lirico-musicali*, in *Aedon*, n. 3/2018; S. OGGIANU, *Profili istituzionali del sistema di finanziamento delle attività musicali tra trasparenza ed efficienza, tra passato e presente*, in *Aedon*, n. 1/2011.

⁶ L'art. 183, comma 8, del decreto rilancio precisa inoltre che la procedura di selezione relativa al conferimento del titolo di Capitale italiana della cultura per l'anno 2021, attualmente in corso, si intende riferita all'anno 2022.

Il successivo comma 8-bis dell'articolo 183 conferisce, per l'anno 2023, il titolo di "Capitale italiana della cultura" alle città di Bergamo e di Brescia. Tale conferimento, stabilito in via straordinaria e in deroga alla relativa disciplina⁷, appare opportuno in quanto consente di promuovere il rilancio socio-economico e culturale dell'area sovraprovinciale maggiormente colpita dall'emergenza epidemiologica da COVID-19⁸.

Per quanto riguarda le misure necessarie per garantire una maggiore fruizione del patrimonio culturale, il decreto rilancio investe anche sulla digitalizzazione: è prevista la creazione di una piattaforma digitale per la fruizione del patrimonio culturale e degli spettacoli, realizzata dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, anche mediante la partecipazione della Cassa depositi e prestiti S.p.a., in qualità di Istituto nazionale di promozione⁹, nonché di altri soggetti pubblici e privati.

Lo scopo della piattaforma digitale è quello di sostenere la ripresa delle attività culturali, nel pieno rispetto della sicurezza sanitaria dei soggetti che fruiscono del servizio telematico. Tramite uno o più decreti ministeriali, dovranno essere disciplinate le modalità di accesso alla piattaforma e ai relativi benefici, nonché le condizioni e/o gli incentivi per assicurare che gli operatori beneficiari dei relativi finanziamenti pubblici forniscano o producano contenuti per la piattaforma digitale. Il decreto rilancio, relativamente all'anno 2020, stanziava 10 milioni di euro per la realizzazione e il funzionamento di tale piattaforma digitale (art. 183, comma 10).

Le novità normative riguardano anche il c.d. Fondo "Carta della cultura", istituito ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge 13 febbraio 2020, n. 15, recante "Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura". Tale legge, tra le varie disposizioni, riconosce ai cittadini italiani e stranieri residenti nel territorio nazionale, e appartenenti a nuclei familiari economicamente svantaggiati, la possibilità di usufruire di una

⁷ Ci si riferisce all'art. 7, comma 3-quater, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106.

⁸ Il comma 8-*bis* dell'art. 183 specifica che: «A tal fine, le città di Bergamo e di Brescia presentano al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, entro il 31 gennaio 2022, un progetto unitario di iniziative finalizzato a incrementare la fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale».

⁹ Cfr. art. 1, comma 826, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

«Carta della cultura», che consente l'acquisto di libri, prodotti e servizi culturali. La «Carta della cultura» ha un importo nominale pari a 100 euro e viene finanziata dal Fondo Carta della cultura, che ha una dotazione annuale di un milione di euro, a decorrere dall'anno 2020. In tale ottica, il decreto rilancio prevede importanti novità per il Fondo Carta della cultura: infatti, il comma 10-bis dell'art. 183, consente, per l'anno 2020, un incremento della dotazione di 15 milioni di euro.

Il decreto rilancio stabilisce anche alcune modificazioni (art. 183, comma 11) alla disciplina del rimborso di titoli di acquisto di biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi della cultura, di cui all'art. 88 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

Si riconosce espressamente la possibilità di richiedere (fino al 30 settembre 2020) il rimborso di biglietti per gli spettacoli di qualsiasi natura non utilizzati, ivi inclusi quelli cinematografici e teatrali, e di biglietti di ingresso ai musei e agli altri luoghi della cultura. Ciò in quanto è stata riconosciuta l'impossibilità sopravvenuta della prestazione *ex art.* 1463 c.c., a partire dal momento in cui è stata disposta la sospensione delle attività culturali per contrastare e contenere il diffondersi del COVID-19¹⁰.

Gli interessati possono pertanto presentare apposita istanza al soggetto organizzatore dell'evento, anche per il tramite dei canali di vendita da quest'ultimo utilizzati, allegando il relativo titolo di acquisto¹¹. L'organizzatore dell'evento provvede al rimborso o alla emissione di un *voucher* di importo pari al prezzo del titolo di acquisto, da utilizzare entro 18 mesi dall'emissione. L'organizzatore dell'evento può pertanto scegliere liberamente e autonomamente se rimborsare il biglietto con denaro oppure emettendo degli appositi *voucher*. Infatti, si specifica che «l'emissione dei *voucher* (...) assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario».

Una particolare eccezione a tale sistema di rimborsi è riconosciuta ai concerti di musica leggera. Infatti, come specificato nel decreto rilancio,

¹⁰ Nello specifico, l'art. 88 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, si riferisce all'adozione delle misure di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e d), del d.P.C.M. 8 marzo 2020.

¹¹ Per maggiori dettagli sulle tempistiche, condizioni e modalità di rimborso, cfr. i commi 11 e 11-*bis* dell'art. 183 del decreto rilancio.

«L'organizzatore di concerti di musica leggera, provvede, comunque, al rimborso dei titoli di acquisto, con restituzione della somma versata ai soggetti acquirenti, alla scadenza del periodo di validità del *voucher* quando la prestazione dell'artista originariamente programmata sia annullata, senza rinvio ad altra data compresa nel medesimo periodo di validità del *voucher*. In caso di cancellazione definitiva del concerto, l'organizzatore provvede immediatamente al rimborso con restituzione della somma versata»¹².

Una novità di rilievo per il settore culturale riguarda anche l'incremento della dotazione della c.d. Carta elettronica, prevista dall'art. 1, comma 357, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Come è noto, la Carta elettronica è un innovativo strumento di promozione dello sviluppo della cultura e della conoscenza del patrimonio culturale, disposto attualmente dal “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”. In particolare, i beneficiari di tale Carta elettronica sono tutti i residenti nel territorio nazionale in possesso, ove previsto, di permesso di soggiorno in corso di validità, i quali compiono diciotto anni di età. La Carta elettronica consente un utilizzo esteso a vari servizi e prodotti culturali: infatti, essa è «utilizzabile per acquistare biglietti per rappresentazioni teatrali e cinematografiche e spettacoli dal vivo, libri, abbonamenti a quotidiani anche in formato digitale, musica registrata, prodotti dell'editoria audiovisiva, titoli di accesso a musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali nonché per sostenere i costi relativi a corsi di musica, di teatro o di lingua straniera»¹³.

La dotazione della Carta elettronica ammontava originariamente a 160 milioni di euro per l'anno 2020. Il decreto rilancio ha modificato l'importo di tale dotazione, consentendo una spesa massima di 190 milioni di euro per l'anno 2020¹⁴.

Non da ultimo, l'art. 183, comma 11-*quater*, del decreto rilancio, istituisce un “Fondo per il sostegno alle attività dello spettacolo dal vivo”. Tale fondo ha una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2020, ed è

¹² Cfr. l'art. 183, comma 11, lettera b, del decreto rilancio.

¹³ Art. 1, comma 357, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

¹⁴ Art. 183, comma 11-*ter*, del decreto rilancio.

destinato alle imprese e agli enti di produzione e distribuzione di spettacoli di musica, ivi compresi gli enti organizzati in forma cooperativa o associativa. Per quanto concerne l'ambito di applicazione del fondo, è necessario che le imprese e gli enti richiamati siano costituiti formalmente entro il 28 febbraio 2020 e che non siano già finanziati a valere sul Fondo unico per lo spettacolo. Si può attingere al fondo per coprire le spese relative alle attività di spettacolo dal vivo messe in scena a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto rilancio fino al 31 dicembre 2020, anche al fine di sopperire ai mancati incassi della vendita di biglietti e alle spese organizzative aggiuntive derivanti dalla restrizione della capienza degli spazi, nonché dall'attuazione delle prescrizioni e delle misure di tutela della salute imposte dall'emergenza epidemiologica da COVID-19.

3. (Segue). *Il nuovo ambito di applicazione dell'Art bonus.*

Le misure per il rilancio del settore della cultura riguardano anche la disciplina dell'Art bonus, di cui all'art. 1 del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106¹⁵.

Come è noto, l'Art bonus si colloca – accanto alle sponsorizzazioni culturali e alle altre forme di mecenatismo – tra le misure volte a reperire risorse ulteriori da destinare alle finalità di tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale della Nazione e di sviluppo della cultura¹⁶, in attuazione dell'art. 9 Cost.¹⁷.

¹⁵ In tema di Art bonus cfr., *ex multis*, R. LUPI, *L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di "credito d'imposta"*, in *Aedon*, n. 3/2014; G. GALLO, *Il decreto Art Bonus e la riproducibilità dei beni culturali*, in *Aedon*, n. 3/2014; C. BARBATI, *Lo spettacolo nel decreto "Art Bonus". Conferme e silenzi*, in *Aedon*, n. 3/2014.

¹⁶ Per una compiuta ricognizione delle tipologie di mecenatismo, donazioni, erogazioni liberali e sovvenzioni a favore del settore culturale cfr. C. BARBATI - M. CAMMELLI - L. CASINI - G. PIPERATA - G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, 233 ss.

¹⁷ Sull'art. 9 Cost. cfr., per tutti, M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. Bifulco, A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Artt.

Le misure richiamate sono importanti, inoltre, anche perché consentono la partecipazione dei privati alla salvaguardia del patrimonio culturale e allo sviluppo culturale ed economico della società, in attuazione dell'art. 118, comma 4, Cost.

L'introduzione dell'Art Bonus ha contribuito ad affrontare e superare alcune criticità presenti nel sistema delle erogazioni liberali¹⁸. Prima dell'Art bonus, infatti, erano individuabili almeno tre criticità: 1) l'eccessiva macchinosità e burocratizzazione del sistema delle agevolazioni fiscali previsto per le erogazioni liberali, che sfavorivano i benefici a favore del donatore; 2) la mancanza di un sistema d'incentivazione a donare, ossia la mancanza di un efficace sistema di promozione e sensibilizzazione ad elargire e di adeguati meccanismi di riconoscimento sociale e visibilità personale per il donatore; 3) la scarsa trasparenza e tracciabilità nell'impiego delle erogazioni liberali raccolte dalle istituzioni culturali¹⁹.

L'Art bonus rappresenta dunque un importante beneficio fiscale che favorisce l'incremento delle erogazioni liberali a sostegno della cultura.

Il soggetto che effettua una erogazione liberale beneficia di un credito di imposta pari al 65% dell'importo donato, in deroga alla disciplina del Testo unico delle imposte sui redditi²⁰.

L'ambito di applicazione dell'Art bonus riguarda una delle seguenti fattispecie: 1) interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici; 2) sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di

1-54, Torino, 2006, 217 ss.; F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc. n. 5, 2016, 505 ss.

¹⁸ Secondo G. SCIULLO, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare – una spesa, un investimento*, in *Aedon*, n. 3/2017, «L'Art bonus, oltre a colmare un cronico ritardo della legislazione italiana rispetto ad altre legislazioni, riafferma l'idea che la leva fiscale rappresenta un importante elemento delle politiche in tema di beni culturali».

¹⁹ Cfr. D. D'ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, in D. D'ORSOGNA - P.L. SACCO - M. SCUDERI (a cura di), *Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte*, Supplemento al n. 80/81 di *Arte e Critica*, 2015, 9.

²⁰ Più precisamente, non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 15, comma 1, lett. b) e d), e 100, comma 2, lett. f) e g), del Testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

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, dei complessi strumentali, delle società concertistiche e corali, dei circhi e degli spettacoli viaggianti; e, infine, 3) realizzazione di nuove strutture, il restauro e il potenziamento di quelle esistenti di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo.

L'art. 183, comma 8, del decreto rilancio ha esteso dunque l'ambito applicativo della seconda fattispecie dell'Art bonus, relativamente al sostegno dei complessi strumentali, delle società concertistiche e corali, dei circhi e degli spettacoli viaggianti.

4. *Il Fondo per la cultura.*

Le previsioni più significative del decreto rilancio sono quelle sul c.d. "Fondo per la cultura". L'art. 184, infatti, prevede l'istituzione di un fondo «finalizzato alla promozione di investimenti e al supporto di altri interventi per la tutela, la conservazione, il restauro, la fruizione, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale».

Tale fondo prevede una dotazione di 50 milioni di euro per l'anno 2020, e può essere incrementato dall'apporto finanziario di vari soggetti privati, comprese le persone giuridiche private: le fondazioni, le associazioni e le altre istituzioni di carattere privato (art. 184, commi 1 e 2)²¹.

Il Fondo per la cultura può essere altresì incrementato nella misura di 50 milioni di euro per affrontare eventuali necessità per l'anno 2021, at-

²¹ Il comma 2 dell'art. 184 del decreto rilancio specifica che: «L'apporto finanziario dei soggetti privati (...) può consistere anche in operazioni di micro-finanziamento, di mecenatismo diffuso, di azionariato popolare e di *crowdfunding* idonee a permettere un'ampia partecipazione della collettività al finanziamento della cultura».

tingendo dalle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (art. 184, comma 5)²².

L'operatività di tale Fondo è condizionata all'adozione di un apposito decreto ministeriale. Si prevede, infatti, che il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, in concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, deve disciplinare le modalità e le condizioni del funzionamento del Fondo (art. 184, comma 1).

Il decreto rilancio fornisce solo alcune indicazioni di massima in merito al soggetto che potrebbe essere designato dal Ministero per la gestione e l'amministrazione del Fondo per la cultura. Infatti, l'art. 184, comma 3, consente al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo di affidare, tramite un'apposita convenzione, la gestione e l'amministrazione del Fondo per la cultura alla Cassa depositi e prestiti S.p.a., in qualità di Istituto nazionale di promozione²³. Nello specifico, ci si riferisce allo svolgimento, anche tramite società partecipate, dell'istruttoria e della gestione delle operazioni connesse alle iniziative del Fondo per la cultura, nonché alle relative attività di assistenza e consulenza, con oneri a carico del medesimo Fondo.

Non da ultimo, il richiamato decreto ministeriale è altresì autorizzato a destinare, in maniera facoltativa, una quota delle risorse stanziata per il Fondo per la cultura al finanziamento di un "Fondo di garanzia per la concessione di contributi in conto interessi e di mutui per interventi di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali". In tal caso, la gestione e l'amministrazione di tale Fondo spetterebbe all'Istituto per il credito sportivo, a titolo gratuito, secondo le modalità definite con decreto del

²² In particolare, in base al comma 5 dell'art. 184, le risorse per l'anno 2021 possono essere recuperate tramite dagli stanziamenti previsti nella programmazione 2014-2020 del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Per l'utilizzo di tali fondi è necessaria una delibera del CIPE, volta a rimodulare e ridurre di pari importo, per il medesimo anno, le somme già assegnate con le delibere CIPE n. 3/2016, n. 100/2017 e n. 10 /2018 al Piano operativo "Cultura e turismo" di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

²³ Cfr. ancora l'art. 1, comma 826, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo (art. 184, comma 4).

Nel novero delle disposizioni del Fondo per la cultura, un'attenzione particolare viene riservata alla città di Padova. Infatti, «per la realizzazione e il completamento del programma della città di Padova candidata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) all'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale con il progetto “Padova Urbs Pietà, Giotto, la cappella degli Scrovegni ed i cicli pittorici del Trecento” è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2020»²⁴.

5. *Analisi e prospettive.*

Il decreto rilancio stimola alcune considerazioni di carattere generale in merito alle misure adottate a favore del settore culturale.

Innanzitutto appare evidente la decisa presa d'atto dell'importanza della cultura come settore rilevante dell'economia del Paese e del Prodotto Interno Lordo (PIL). Dopo anni di dibattito sul ruolo che la cultura svolge in relazione allo sviluppo economico²⁵ (oltre che “umano”, costituzionale e “democratico”), la “crisi” sanitaria ha indotto all'adozione di misure che riconoscono sempre più tale valore economico.

Il decreto rilancio in commento mira a sostenere i soggetti pubblici e privati che, a vario titolo, gestiscono il patrimonio culturale o svolgono attività culturali.

Pertanto, è opportuno domandarsi se le misure adottate ricomprendano, o meno, l'intero settore culturale e le principali categorie di operatori, e gli utenti e i fruitori che ne fanno parte.

Come è noto, le attribuzioni affidate al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo riguardano un settore ampio ed eterogeneo, che ricomprende numerose materie e ambiti: «a) tutela, gestione e

²⁴ Art. 184, comma 5-*bis*, del decreto rilancio.

²⁵ In particolare, cfr. P.L. SACCO - G. FERILLI, *L'Italia che verrà. Quando? Per una visione coerente con la natura del nostro Paese*, in D. D'ORSOGNA - P.L. SACCO - M. SCUDERI (a cura di), *Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte*, op. cit., 10 ss.

valorizzazione dei beni culturali e dei beni ambientali; b) promozione delle attività culturali in tutte le loro manifestazioni con riferimento particolare alle attività teatrali, musicali, cinematografiche, alla danza e ad altre forme di spettacolo, inclusi i circhi e spettacoli viaggianti, alla fotografia, alle arti plastiche e figurative, al design industriale; c) promozione del libro, della lettura e delle attività editoriali di elevato valore culturale; sviluppo dei servizi bibliografici e bibliotecari nazionali; d) promozione della cultura urbanistica e architettonica, inclusa l'ideazione e, d'intesa con le amministrazioni competenti, la progettazione di opere di rilevante interesse architettonico destinate ad attività culturali; e) studio, ricerca, innovazione e alta formazione nelle materie di competenza, anche mediante sostegno delle attività degli istituti culturali; f) diffusione dell'arte e della cultura italiana all'estero, salve le attribuzioni del Ministero degli affari esteri e d'intesa con lo stesso; g) vigilanza sul CONI e sull'Istituto per il credito sportivo»²⁶.

Le misure del decreto rilancio incidono prevalentemente, se non esclusivamente, a favore delle imprese e delle istituzioni culturali, non considerando le necessità di numerosi soggetti che svolgono attività culturale, anche singolarmente, come ad es. i cantanti.

Si può pertanto affermare che il decreto rilancio “copre” solo una parte del vasto comparto culturale.

La disposizione che ha generato maggiori polemiche, non solo tra i consumatori e le relative associazioni di categoria, è contenuta nell'art. 183, comma 11, del decreto rilancio. Tale disposizione consente di rimborsare i titoli di acquisto di biglietti per spettacoli e altri luoghi della cultura non utilizzati, in quanto è stata riconosciuta l'impossibilità sopravvenuta della prestazione *ex* art. 1463 c.c., a partire dal momento in cui è stata disposta la sospensione delle attività culturali per contrastare e contenere il diffondersi del COVID-19²⁷. La prima formulazione

²⁶ Cfr. art. 2, comma 2, del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali.

²⁷ Come già ricordato, l'art. 183, comma 11, modifica le disposizioni previste nell'art. 88 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, relative al rimborso di acquisto di biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi della cultura. Per quanto concerne il periodo di

dell'art. 183, comma 11, del decreto rilancio, ossia il testo originario della disposizione in vigore prima della conversione in legge, indicava i *voucher* come unica modalità per ottenere il rimborso dei titoli di acquisto (biglietti e *ticket*) non utilizzati e non fruiti dal pubblico. Tale previsione normativa contrastava (e contrasta) palesemente con le vigenti disposizioni civilistiche e con la normativa dell'Unione europea.

Per quanto riguarda le prime, si ricorda infatti che l'impossibilità sopravvenuta della prestazione comporta specifiche e precise conseguenze: infatti, ai sensi dell'art. 1463 c.c., «nei contratti con prestazioni corrispettive, la parte liberata per sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta non può chiedere la controprestazione, e deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebitato». Pertanto, in base a tale disposizione, i soggetti organizzatori dell'evento, piuttosto che emettere un *voucher* di pari importo al titolo di acquisto, dovrebbero rimborsare agli interessati il prezzo del biglietto in denaro.

La stessa conseguenza, secondo le associazioni di categoria, e in particolare secondo l'Associazione per i Diritti degli Utenti e Consumatori (ADUC), deriverebbe dal mancato rispetto della normativa prevista dall'Unione europea. In tale contesto, infatti, emergerebbe una violazione delle direttive europee in materia di pratiche commerciali sleali (Direttiva 2005/29/CE²⁸) e di clausole vessatorie (direttiva 93/13/CEE²⁹).

Tale situazione giustifica i numerosi reclami inoltrati dalle associazioni dei consumatori alle Autorità competenti, ossia l'Antitrust e la Commissione europea³⁰.

È doveroso sottolineare che in occasione della conversione in legge del decreto rilancio, avvenuta tramite la legge 17 luglio 2020, n. 77, si è

sospensione delle attività, ci si riferisce all'adozione delle misure di cui all'art. 2, comma 1, lett. *b*) e *d*), del d.P.C.M. 8 marzo 2020.

²⁸ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.

²⁹ Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

³⁰ Sul punto cfr. E. MARRO, *Rimborsi o voucher: come ottenerli? La guida per concerti, viaggi, spettacoli e palestre*, in *Il Corriere della Sera*, 11 giugno 2020.

ritenuto opportuno modificare la portata del comma 11 dell'art. 183 in questione. Come rilevato in rassegna, infatti, «l'organizzatore dell'evento provvede al rimborso o alla emissione di un *voucher* di importo pari al prezzo del titolo di acquisto, da utilizzare entro 18 mesi dall'emissione».

Dunque, la decisione sulla modalità di rimborso del titolo di acquisto (biglietto/*ticket*) spetta esclusivamente all'organizzatore dell'evento. Peraltro, come specificato nel medesimo comma 11 dell'art. 183, «l'emissione del *voucher* (...) assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario».

Sia consentito affermare che la libertà di scelta sulla modalità del rimborso non dovrebbe spettare ai soggetti organizzatori dell'evento: infatti, in base alla normativa civilistica ed europea richiamata, la modalità di rimborso indicata nel decreto rilancio (ossia tramite *voucher* o mediante la restituzione della somma di denaro) dovrebbe essere decisa esclusivamente dagli acquirenti dei biglietti e dei *ticket*.

Come rilevato in rassegna, solo i concerti di musica leggera prevedono una forma di rimborso più soddisfacente.

In sintesi: anche con la versione definitiva del comma 11 dell'art. 183 del decreto rilancio, rimangono dubbi sulla “correttezza” e sulla “legittimità” delle modalità di rimborso dei titoli di acquisto.

In linea di massima, le misure per il settore della cultura predisposte dal decreto rilancio sono state accolte con favore da parte degli addetti ai lavori e dai rappresentanti del mondo culturale. Tuttavia, l'analisi della versione originaria del decreto, ossia il testo normativo vigente prima della conversione in legge, ha consentito l'individuazione di alcune criticità³¹.

La prima riguarda l'Art bonus. Il decreto rilancio infatti ha esteso l'ambito operativo del beneficio fiscale solo alle fattispecie «dei complessi strumentali, delle società concertistiche e corali, dei circhi e degli spettacoli viaggianti», non considerando altre importanti realtà quali ad es. le aziende partecipate o *in house* della pubblica amministrazione, che

³¹ Cfr. D. MAIDA, *decreto rilancio: nasce il Fondo Cultura. Intervista al direttore di Federculture Umberto Croppi*, 15 maggio 2020, consultabile nel sito www.tribune.com.

svolgono attività culturali sotto forma di fondazioni o società a responsabilità limitata (S.r.l.).

La seconda riguarda il Fondo per la cultura. In particolare, l'art. 184 del decreto rilancio prevede l'istituzione di un fondo destinato – oltre che agli interventi per la tutela, la fruizione, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale – alla «promozione di investimenti», non tenendo presente che a seguito della sospensione delle attività culturali le imprese non hanno esigenza di indebitarsi per “investire”, avendo, invece, nella maggior parte dei casi, bisogno di liquidità per l'organizzazione, la gestione e la programmazione delle proprie attività.

Il terzo rilievo appare più che altro una proposta integrativa delle misure già disposte dal decreto rilancio a favore del mondo della produzione culturale: la defiscalizzazione di tutte le spese per l'acquisto di beni di natura culturale, tramite la possibilità di detrazione dalla dichiarazione dei redditi delle spese per l'acquisto di biglietti di concerti, libri, ecc. Tale misura rappresenterebbe sicuramente un importante incentivo per il rilancio del settore culturale e per l'incremento degli incassi.

Le richiamate “criticità” constatate dagli operatori di settore a seguito dell'analisi delle prime formulazioni normative del decreto rilancio hanno consentito di apportare delle importanti modifiche in sede di conversione in legge. Tra le modifiche e integrazioni maggiormente significative si annoverano: l'aumento della dotazione del Fondo “Carta della cultura”; l'aumento della dotazione della c.d. Carta elettronica; l'istituzione di un Fondo per il sostegno alle attività dello spettacolo dal vivo; l'accessibilità del Fondo per la cultura non solo per interventi di investimenti ma anche per altri interventi per la tutela, la conservazione, il restauro, la fruizione, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale.

Non tutte le criticità sono state risolte e superate in sede di conversione in legge del decreto rilancio. Tuttavia, le richiamate proposte e osservazioni dei rappresentanti del mondo della cultura hanno contribuito a rendere maggiormente adeguate le misure di sostegno a favore del settore culturale.

Sul piano operativo, i primi decreti attuativi che sono stati adottati sono quelli che riguardano il sostegno delle librerie e la filiera dell'editoria. Nello specifico, due decreti firmati il 4 giugno 2020 dal

Ministro del Mibact Dario Franceschini, hanno stanziato 10 milioni di euro per la *Tax credit librerie* e 30 milioni di euro per l'acquisto straordinario di libri da parte delle biblioteche dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e degli istituti culturali.

La copertura finanziaria dei due decreti attuativi è garantita dal “Fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali”, istituito con il decreto rilancio, che per l'anno 2020 prevede una dotazione di 171,5 milioni di euro.

Meritano una considerazione conclusiva le sopra menzionate previsioni in tema di digitalizzazione del patrimonio culturale e di fruizione della cultura in modalità telematica.

La pandemia e la sospensione delle attività culturali hanno fatto riflettere il mondo politico, gli operatori di settore e buona parte della società sulla necessità di proseguire il processo di digitalizzazione del patrimonio culturale già avviato dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo tramite numerosi interventi normativi³².

Come è stato rilevato da tempo in dottrina, l'Italia necessita di un significativo processo di innovazione, creatività e produzione culturale³³ che trova nella digitalizzazione del patrimonio culturale una sfida decisiva. Pare questa una strada ineludibile per migliorare le condizioni di tutela e per ampliare le possibilità di fruizione del patrimonio culturale, degli spettacoli e dell'arte contemporanea.

³² Da ultimo si pensi alle disposizioni relative all'*Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale-Digital library* contenute nel vigente regolamento organizzativo del Mibact (artt. 33 e 35 d.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169).

³³ In questo senso cfr. C. CALIANDRO - P.L. SACCO, *Italia reloaded. Ripartire con la cultura*, Bologna, 2011. Sul tema della digitalizzazione del patrimonio culturale cfr., da ultimo, l'ampio saggio di P. FORTE, *Il bene culturale pubblico digitalizzato: prime note per uno studio giuridico*, in *P.A. Persona e Amministrazione. Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia*, n. 2, 2019; G. SPEDICATO, *Digitalizzazione di opere librerie e diritti esclusivi*, in *Aedon*, n. 2/2011.