



FEDERCULTURE

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

GRUPPO DI STUDIO E DI RICERCA SULLA DISCIPLINA DEI RAPPORTI TRA
“PUBBLICO E PRIVATO” NEL SETTORE DEI BENI CULTURALI

AUDIZIONE
FEDERCULTURE

17 GENNAIO 2019

Introduzione

Il passaggio da una gestione totalmente pubblica all'utilizzo di forme gestionali che contemplano il partenariato con il privato o il ricorso a soggetti terzi ha caratterizzato un momento fondamentale per l'evoluzione e la crescita del settore culturale. A partire dai primi anni Novanta, infatti, il ricorso a forme di gestione esternalizzata più snelle e di stampo privatistico ha contribuito a migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini, reso le nostre città più competitive con ottimi risultati in termini di attrazione territoriale, occupazione e sviluppo. L'intento del Legislatore del 1990 è stato appunto quello di creare figure giuridiche più flessibili rispetto all'ente locale di riferimento con lo scopo di dare loro un dinamismo proprio degli enti di diritto privato e quindi capaci di una gestione più efficace ed efficiente. Pur tra molte difficoltà (in primis i numerosi vincoli normativi introdotti nell'ambito del piano generale di revisione della spesa pubblica), negli ultimi anni si sono affermate alcune esperienze di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale che hanno fatto leva su un fecondo rapporto tra Pubblico e Privato. Un numero crescente di società miste, fondazioni, associazioni, in larga parte promossi dalle autonomie locali e rappresentate da Federculture dimostrano che il valore generato da queste vere e proprie 'imprese culturali' non è misurabile unicamente dalla redditività economica diretta che questi modelli producono ma, piuttosto, da una serie di indicatori, quantitativi e qualitativi, che vanno dalla riqualificazione di intere porzioni di territorio alla creazione di un significativo indotto economico per una serie di operatori privati, fino all'impatto sociale prodotto su fasce sempre più larghe di popolazione. Tali esperienze, nella prassi concreta, sono frutto di una capacità di visione delle amministrazioni pubbliche in grado di programmare e pianificare processi di *governance* e di valorizzazione del patrimonio culturale presente sul territorio e spesso diffuso tra diversi livelli di titolarità pubblica e di proprietà privata. Senza una buona pianificazione, è oramai riconosciuto, l'enorme patrimonio culturale - la cui gestione è frammentata tra diversi livelli di governo e indebolita da una certa sovrapposizione di ruoli con gli operatori privati - è e sarà costantemente sotto la minaccia dell'incuria, condannato ad un progressivo allontanamento dal ruolo di motore anche economico del Paese. È possibile affermare dunque che una **buona governance** ha effetti positivi sul partenariato pubblico/privato e se c'è una "**visione**" da parte del soggetto pubblico e una **buona progettualità concertata e condivisa**, anche i privati sono incentivati a investire nel settore culturale.

Ma, nonostante molte esperienze di "**gestione autonoma**" si siano rivelate di successo, numerose sono le criticità riscontrate nelle esperienze di valorizzazione del patrimonio culturale, in primo luogo la difficoltà ad attivare partenariati pubblico-privato (come peraltro evidenziato dalla Corte dei conti nella Deliberazione 4 agosto 2016, n. 8/2016/G) in grado di sostanziare le filiere della valorizzazione, compresi i servizi di accoglienza e mobilità per la fruizione del patrimonio culturale. Eppure il settore dei beni e delle attività culturali ha una forte necessità di attrarre **risorse** e in tal senso l'apporto dei privati, diventa essenziale.

Codice dei contratti pubblici

La recente riforma del Codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016) avrebbe potuto rappresentare l'occasione per il superamento di alcune criticità legate all'applicazione della normativa sugli affidamenti dei contratti pubblici nell'ambito del settore culturale. Tuttavia, le disposizioni contenute nel corpus normativo continuano ad essere complesse e macchinose per gli enti e le

aziende del settore che invece hanno la necessità di operare con snellezza e agilità. Occorrerebbe dunque effettuare un ripensamento sullo stato e sul grado di applicabilità della disciplina degli appalti al settore culturale.

Federculture ritiene pertanto necessaria una **revisione del Codice dei contratti pubblici** ai fini di una più adeguata rispondenza alle esigenze delle strutture culturali che hanno caratteristiche ed esigenze fisiologicamente del tutto differenti rispetto ai soggetti che operano negli altri settori e, nel medesimo tempo, di **consentire alle piccole imprese creative di poter concorrere alle gare per i servizi culturali**.

In tal senso si ritiene essenziale prevedere disposizioni parzialmente derogatorie al codice dei contratti pubblici per il settore dei beni e delle attività culturali.

Inoltre, a garanzia di una corretta interpretazione delle norme, la cui scarsa chiarezza genera spesso incertezza, si sollecita la stesura di **linee guida per il settore culturale** anche al fine di ottenere chiare indicazioni per la **redazione dei bandi**.

Concertazione e sostenibilità

La programmazione ricopre un ruolo preminente per la strutturazione di rapporti pubblico-privati, in quanto alla base di essi è necessaria un'attenta pianificazione delle attività che s'intendono realizzare (investimenti, servizi), dei rischi connessi all'operazione, delle implicazioni per l'Amministrazione e anche per i soggetti privati. Occorre pertanto che gli interventi in campo culturale siano organizzati secondo un **processo logico condiviso e concertato**. L'assenza di previsione di momenti di programmazione condivisa tra i soggetti interessati costituisce una delle principali criticità nei partenariati pubblico-privato. In particolare, in merito all'affidamento delle attività di valorizzazione (art. 115 Codice dei beni culturali e del paesaggio) e dei servizi per il pubblico (art. 117 Codice dei beni culturali e del paesaggio), si evidenzia la necessità di prevedere un preventivo **momento di confronto con i privati** interessati, al fine di dare loro la possibilità di fornire un contributo già nelle fasi progettuali. Oltre a valutare la sostenibilità economico finanziaria del progetto e a garantire margini per la reciproca soddisfazione, ciò costituirebbe per l'operatore privato un incentivo ad effettuare proposte già prima della pubblicazione del bando ed evitare "incomprensioni" nelle fasi successive.

Una **best practice** è costituita dalla recente iniziativa dell'**Azienda Ospedaliera "San Giovanni – Addolorata" di Roma**, titolare di un importante patrimonio immobiliare di interesse storico-artistico-architettonico, la cui gestione sarà affidata in concessione a soggetti privati, attraverso una delle procedure innovative introdotte dal Codice dei contratti pubblici. Si tratta della **procedura competitiva con negoziazione** di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 50/2016 che darà la possibilità agli operatori economici interessati di proporre soluzioni gestionali e progettuali innovative, anche dal punto di vista dell'organizzazione dei servizi di Facility & Energy Management dell'intero complesso monumentale. Per la procedura è stata inoltre richiesta e ottenuta la vigilanza collaborativa dell'Anac a garanzia della regolarità ed efficacia del processo.

Forme speciali di partenariato

«Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo può attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1.»

Il comma 3 dell'art. 151 del nuovo codice dei contratti pubblici contiene una disposizione di grande rilievo. Tuttavia, l'attuale formulazione presenta dei limiti notevoli.

In primo luogo, la norma circoscrive al solo Ministero per i beni e le attività culturali la possibilità di attivare forme speciali di partenariato. Tale opportunità dovrebbe invece essere prevista **anche per gli altri enti pubblici**, le **regioni**, gli **enti locali**, nonché per i **soggetti in loro controllo analogo** che, come noto, gestiscono un numero consistente di beni e luoghi culturali suscettibili di pubblica fruizione e di valorizzazione. Non dimentichiamo infatti che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, le **Regioni hanno competenza concorrente in materia di valorizzazione** dei beni culturali (art. 117, co. 3 Cost.).

In secondo luogo, si ritiene più opportuno che la disposizione faccia riferimento ai **beni culturali materiali e immateriali** e non si limiti ai beni culturali immobili.

Infine, sarebbe più attinente all'attuale realtà del Paese non menzionare la ricerca scientifica solo in ordine alla tutela, visto che oggi può essere connessa anche ad azioni di valorizzazione del bene culturale, ma fare un più ampio riferimento alla **“ricerca e alla innovazione”**.

La disposizione del codice dei contratti pubblici, così come riformulata dalla proposta di Federculture, costituirebbe una innovativa attuazione dell'art. 9 della Costituzione.

Peraltro si evidenzia che la possibilità di attivare forme speciali di partenariato anche da parte di regioni, enti locali e altri enti pubblici con enti del Terzo settore che operano in ambito culturale è stata prevista dal Codice del Terzo Settore, di cui al decreto legislativo n. 117/2017, art. 89, comma 17.

Art bonus

Federculture ha accolto con favore il decreto Art Bonus che ha introdotto agevolazioni fiscali a favore di chi effettua liberalità per il settore culturale e dello spettacolo. L'Art bonus costituisce senza dubbio uno strumento utile per far confluire risorse private nel settore culturale. L'ambito di applicazione della norma risulta tuttavia restrittivo, poiché fa riferimento esclusivamente a **beni culturali** e istituti e luoghi di cultura pubblici, escludendo quindi quelli appartenenti a **privati**. Sarebbe necessario invece fare un rimando alle definizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio di “bene culturale” e “istituti e luoghi della cultura”, rispettivamente agli articoli 10 e 101, che contemplano anche i beni appartenenti a persone giuridiche private senza scopo di lucro e gli istituti e luoghi che appartengono a soggetti privati che sono aperti al pubblico ed espletano un

servizio privato di utilità sociale. Per questa categoria di beni culturali si potrebbe, ad esempio, pensare ad una diversa gradazione dell'agevolazione fiscale prevista.

Sarebbe inoltre opportuno esplicitare - prevedendolo espressamente nella norma - quanto già affermato dall'Agenzia delle Entrate in merito alle **fondazioni** private che gestiscono un patrimonio culturale di appartenenza pubblica (o un istituto e luogo della cultura pubblica) in relazione alla possibilità di ricevere liberalità non solo - come è previsto attualmente - per manutenzione, protezione e restauro dei beni culturali pubblici, ma anche per il sostegno dell'attività svolta (come accade per le fondazioni lirico-sinfoniche e per gli altri enti dello spettacolo). Avere un patrimonio culturale ben conservato e tutelato è la condizione necessaria, ma non sufficiente per accrescere la partecipazione culturale e avvicinare il pubblico. Occorre puntare anche sulle attività indirizzate alla valorizzazione, riportando al centro la gestione, quella che crea occupazione, sviluppo, bellezza e accresce la domanda di cultura.

Anche le **rievocazioni e i giochi storici** (recentemente ricompresi dalla legge n. 175/2017 tra i settori dello spettacolo anche ai fini del riparto del Fondo unico per lo spettacolo), che consentono la conservazione e valorizzazione del nostro importante patrimonio culturale immateriale, dovrebbero essere inclusi nell'ambito di applicazione della legge, come peraltro già fatto per gli altri settori dello spettacolo dalla sopracitata legge 175/2017).

Politiche per la gestione complessa per la cultura

La legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) ha introdotto la **nozione di imprese culturali e creative**, prevedendo anche misure di agevolazione fiscale in loro favore. La norma traccia una definizione molto ampia e affida a **due decreti** ministeriali il compito di specificare la procedura per il riconoscimento della qualifica di impresa culturale e creativa, la definizione di prodotti e servizi culturali e creativi e le disposizioni applicative del credito d'imposta.

L'offerta culturale italiana è oggi caratterizzata da forme variegata di soggetti: privati, pubblici o partecipati da pubbliche amministrazioni. Come sopra evidenziato, quest'ultima tipologia è ampiamente diffusa in ambito culturale, costituendone una specificità. Da un punto di vista strutturale e sostanziale, pur essendo soggetti trattati in forma di amministrazione pubblica, hanno già le capacità o le potenzialità per essere considerati a tutti gli effetti vere e proprie imprese (culturali). Si sta facendo largo, insomma, la consapevolezza che l'innovazione in campo culturale possa passare per una rinnovata "**cultura di gestione**" che, senza tradire la finalità pubblica, sappia introdurre criteri di efficienza e di qualità rendicontabili ad una *governance* in grado di assegnare e valutare corretti obiettivi di partecipazione e di integrazione sociale oltreché di sostenibilità economica. Negli ultimi anni, ad esempio, gli enti locali hanno sperimentato con successo una modalità di "fare impresa" attraverso la gestione innovativa e sostenibile delle risorse culturali, utilizzando la forma della **fondazione di partecipazione**. Lo stesso successo registrato dai più importanti musei statali italiani dotati di autonomia speciale, poggia sulla figura di un direttore-manager, su un consiglio di amministrazione, ed un comitato scientifico, con propri bilanci e capacità di azione molto più dinamiche che in passato.

Federculture auspica che in tempi brevi si giunga all'**attuazione**, attraverso i **decreti** previsti dalla legge di bilancio 2018, delle **norme relative alle imprese culturali e creative** e all'individuazione

delle risorse a sostegno di questo comparto così rilevante per l'economia del nostro Paese. In particolare, si propone di introdurre una **disciplina ad hoc per l'impresa culturale** che si ispiri a quella recentemente introdotta dal **Codice del Terzo settore**. Ciò consentirebbe di assicurare ai soggetti protagonisti dell'offerta culturale del Paese, che operano con finalità di pubblica fruizione e producono un rilevante impatto sociale, una più efficace realizzazione degli obiettivi istituzionali perseguiti, *in primis* la più ampia partecipazione dei cittadini alla fruizione del patrimonio culturale.