

Economic Analysis of Law Review

Le misure finanziarie e tributarie per il finanziamento del patrimonio culturale nell'esperienza brasiliana: spunti per un'analisi comparata tra Brasile, Francia e Italia¹

O financiamento do patrimônio cultural na experiência brasileira: orçamento público e benefícios fiscais, uma análise comparada entre Brasil, França e Itália

Andreia Scapin²
FGV

RESUMO

O presente artigo busca analisar quais os recursos para o financiamento do setor cultural no Brasil, em especial a concessão de incentivos fiscais que constituem fonte indireta de financiamento público para a promoção da cultura previsto pela Lei de incentivo n.8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, que estabelece que empresas e indivíduos, além do Estado, podem financiar as atividades artísticas e culturais em substituição ao pagamento dos impostos. A título comparativo e com o escopo de aperfeiçoar o regime jurídico brasileiro sobre o tema será efetuado um exame das denominadas best practices in Italia e em França.

Palavras-chave: incentivos fiscais, políticas culturais, crédito de imposto e doação.

JEL:

ABSTRACT

Il presente lavoro si occupa dell'analisi delle misure finanziarie e tributarie destinate al finanziamento del settore culturale in Brasile, in particolare delle agevolazioni tributarie che sono considerate come fonte indirette di finanziamento pubblico per la promozione della cultura nel Paese previste dalla legge-incentivo n.8.313/91, c.d. Legge Rouanet, che prevede che le imprese e gli individui, oltre allo Stato, possano finanziare attività artistiche e culturali in modo sostitutivo rispetto al versamento delle imposte. A titolo comparativo e con l'intento di perfezionare l'attuale regime brasiliano sarà effettuato un breve esame delle best practices in Italia e in Francia.

Keywords: incentivi tributari, politiche culturali, credito d'imposta, donazioni.

R: 16/10/19 **A:** 11/12/19 **P:** 31/12/19

¹ Il saggio è destinato al volume che raccoglierà gli atti del convegno internazionale: "Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale. Lo scenario internazionale, le politiche Europee e le esperienze nazionali" che si è svolto a Pescara il 13 giugno 2019 e a Roma il 14 giugno 2019.

² E-mail: acscapin@unite.it

1. Presentazione

Questo saggio è frutto di una ricerca condotta nell'ambito del Progetto “Finanza pubblica e fiscalità per la salvaguardia e promozione del patrimonio culturale, storico ed artistico” realizzato in Italia sin dal 2015, al quale partecipano l'Università di Chieti-Pescara, l'Università Cà Foscari di Venezia, l'Università di Firenze e l'Università di Teramo, con lo scopo di analizzare le misure finanziarie e tributarie per il finanziamento del settore culturale esistenti in Italia, negli altri Stati che appartengono all'Unione Europea e nei Paesi extra UE con esperienze significative, al fine di delineare profili di miglioramento dei regimi in vigore, nonché proporre nuove misure. L'asse centrale del suddetto progetto è senz'altro l'esperienza italiana, ma lo studio delle esperienze estere e l'analisi comparatistica assumono un fondamentale rilievo nella ricerca delle *best practices* e nella formulazione di proposte di perfezionamento di diversi Paesi e, in particolare, dell'attuale regime italiano.

In un tale contesto, il presente lavoro si concentra prioritariamente sull'esame, sotto un profilo giuridico, delle misure tributarie adottate in Brasile negli ultimi decenni, nonché delle concrete azioni della Pubblica Amministrazione, destinate al sostegno, alla promozione e alla conservazione del patrimonio culturale brasiliano, che riflette la cultura del territorio, essendo fonte di conoscenza ed espressione dell'identità nazionale, al fine di identificare gli strumenti in grado di favorire il suo sviluppo. Negli ultimi mesi, la tematica ha assunto maggior rilievo in Brasile, a seguito dell'incendio del 2 settembre 2018 che ha devastato il famoso Museo nazionale di *Rio de Janeiro*, che era considerato il quinto museo più grande al mondo per la collezione ivi esposta, causando un danno irreversibile al patrimonio artistico-culturale brasiliano e mondiale.

In proposito, sarà opportuno individuare i principali interventi succedutisi in Brasile nel suddetto periodo, anche se è noto che, da più di 20 anni, esiste quale principale strumento per la promozione della cultura nel Paese la legge-incentivo n.8.313/91, c.d. Legge Rouanet, che prevede che le imprese e gli individui, oltre allo Stato, possano finanziare attività artistiche e culturali in modo sostitutivo rispetto al versamento delle imposte.

Inoltre, sarà effettuato, a titolo comparativo, un breve esame delle *best practices*, in particolare in riferimento alle realtà di Italia e Francia, considerato che la prima possiede circa il 70% del patrimonio culturale mondiale (stimabile – da tutti i punti di vista – come il più importante al mondo) e che la seconda occupa un posto a parte nel panorama delle politiche culturali implementate dalle società europee e occidentali, essendo stata, per molti anni, in merito, un punto di riferimento sicuro e stabile per le altre nazioni.

Va evidenziato, da ultimo, che questo saggio si riferisce all'intervento dell'autrice in occasione del Convegno internazionale “Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale. Lo scenario internazionale, le politiche Europee e le esperienze nazionali”, che si è svolto a Pescara il 13 giugno 2019 per promuovere le ricerche sul tema.

2. Il patrimonio culturale: nozione, tutela e principali problematiche attuali in Brasile, Francia e Italia.

Sebbene la sua importanza sia un dato innegabile e indiscusso, tuttora, a livello globale, si fa ancora molto poco per il patrimonio culturale, inteso come complesso dei beni culturali, artistici,

storici ed ambientali, di natura materiale e immateriale.³ Occorre chiarire, già dall'inizio, che la realtà economica ha cominciato ad interessarsi notevolmente allo studio del fenomeno culturale solo negli anni 60, con la comparsa di diverse teorie che giustificavano l'intervento dello Stato in questo settore, guardando alle esternalità positive che l'arte genera. In tal senso, la domanda centrale che ci si pone riguarda non solo le ragioni per cui gli Stati debbano finanziare la tutela del patrimonio culturale, ma anche il modo in cui devono farlo.

Tra le ragioni per cui lo Stato deve finanziare la tutela del patrimonio culturale rientrano: i) la promozione dell'eccellenza, dell'innovazione e dell'accessibilità della cultura a tutti i cittadini; ii) il riconoscimento e la celebrazione dell'identità nazionale, regionale e locale; iii) la salvaguardia della continuità; iv) la promozione della diversità.⁴

In alcuni Paesi, ad esempio le tre nazioni oggetto di questa ricerca, cioè, Francia, Italia e Brasile, queste giustificazioni di carattere politico ed ideologico assumono la natura di valori giuridici in quanto è la loro stessa Costituzione a prescrivere i principi generali che assegnano la dimensione giuridica degli interessi tutelati e l'obbligo dello Stato di provvedere a tal fine.⁵

La Costituzione della Repubblica Francese stabilisce nel suo preambolo la parità di accesso alla cultura, essendo un dovere dello Stato garantire a tutti i cittadini la possibilità di partecipare alla vita culturale del Paese. Si rileva che il modello di politica culturale francese si caratterizza per la sostanziale azione delle autorità pubbliche, perciò viene identificato come un tipico esempio di paradigma statale. Oltre agli aspetti giuridici e normativi che riguardano i beni e le attività culturali amministrati direttamente dallo Stato, i governi nazionali, regionali e locali devono stanziare finanziamenti per una serie di attori culturali, ragion per cui sono previsti soggetti appositi del servizio pubblico impegnati unicamente nell'allocazione delle risorse nei diversi livelli. Va chiarito che non esiste un sistema giuridicamente organizzato per regolare il finanziamento del patrimonio culturale francese e i diritti che gli sono correlati, sussistendo soltanto misure *ad hoc*, come ad esempio le sovvenzioni a favore di associazioni e fondazioni, delle autorità locali, delle persone fisiche e delle società, ecc...⁶

La Costituzione della Repubblica italiana prevede, all'articolo 9, nell'ambito dei suoi principi fondamentali, la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione. Esso recita: "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". Sebbene la Costituzione imponga la tutela e la promozione del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, è noto che l'insufficienza di fondi pubblici per la valorizzazione e per la salvaguardia di tali beni collettivi in Italia è tristemente cronica.

Oltre alla Costituzione, è stato promulgato il Codice dei beni culturali e del paesaggio, noto come Codice Urbani (D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), che è il testo normativo di riferimento che disciplina la tutela, la gestione e la valorizzazione dei beni culturali, che ha promosso, altresì il sostegno alla diretta partecipazione dei privati nella valorizzazione dei beni culturali, riconoscendone la valenza di solidarietà sociale e dispiegando una ricca varietà di strumenti

³ L. DEL FEDERICO, *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale italiano: introduzione alla ricerca*, in: R. GUERRA – A. PACE – C. VERRIGNI – A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale: prime riflessioni*, 2019, p.02. (in attesa di pubblicazione)

⁴ L. DEL FEDERICO, *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale italiano: introduzione alla ricerca*, op.cit., p.05.

⁵ *Idem*

⁶ N. RAMONDELLI, *La finanza della cultura in Francia.*, In: G. TRUPIANO (a cura di), *La finanza della cultura: la spesa, il finanziamento e la tassazione*, RomaTRE-Press, 2015, p.124.

gestionali possibili. In merito va rilevato che l'azione amministrativa in materia di valorizzazione dei beni culturali viene accostata ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà orizzontale, atti a favorire la partecipazione dei soggetti privati.

In modo simile, la Costituzione Federale del Brasile del 1988, in vigore da più di 30 anni, ha stabilito, all'articolo 215, il ruolo attivo dello Stato che deve impegnarsi nel garantire il completo esercizio della cultura, oltre alla sua valorizzazione e diffusione. Si legge nell'articolo: *“lo Stato garantirà a tutti il completo esercizio dei diritti culturali e l'accesso alle fonti della cultura nazionale, appoggiando e incoraggiando la valorizzazione e la diffusione delle manifestazioni culturali”*. In aggiunta, la Carta Costituzionale ha inserito la cultura tra i diritti fondamentali dei cittadini, prescrivendo strumenti giuridici per la sua tutela nell'articolo 5, LXXIII, che testualmente recita: *“qualsiasi cittadino è legittimato a proporre un'azione popolare tesa all'annullamento di un atto lesivo del patrimonio pubblico o di un ente di cui lo Stato è partecipe, della moralità amministrativa, dell'ambiente e del patrimonio storico e culturale, e il promotore, tranne che nei casi di comprovata malafede, è esentato dal pagamento delle spese giudiziali e dall'onere della soccombenza”*.

In tale contesto, l'aspetto primordiale ad essere tuttora affrontato, soprattutto per quanto riguarda l'esperienza brasiliana, concerne le risorse pubbliche destinate alla tutela e alla promozione del patrimonio culturale, con particolare riferimento ai finanziamenti e alle misure tributarie, senza trascurare, ovviamente, il profilo delle risorse private. Le risorse pubbliche, in particolare, hanno un ruolo fondamentale in questa tematica, anche se, la risposta alla sua eventuale mancanza, richiede necessariamente una maggiore partecipazione dei privati che sono chiamati ad onorare la memoria e conservazione del patrimonio della nazione a cui appartengono.⁷

In merito alla partecipazione dei privati, occorre rilevare altresì la presenza di ragioni economiche, soprattutto in relazione al ruolo delle industrie culturali e creative che hanno attirato l'attenzione nel dibattito globale, specialmente l'industria audiovisiva, cui si è affiancata la modernizzazione del diritto d'autore, le misure a favore degli artisti e dei creativi, ecc...⁸ Ad esempio, in Brasile, la Legge n.8.685, del 20 giugno 1993, intitolata *Legge Audio visiva*, consente al privato di acquistare quote dei film che saranno commercializzati nel mercato dei capitali, come attivi previsti dalla suddetta legge, con l'autorizzazione della Commissione di Valori Mobiliari (CVM), nei modi delle società per azioni. Si tratta di una modalità di sovvenzione specifica per il settore cinematografico ed audiovisivo, compresa l'infrastruttura per la produzione e l'esibizione. Originariamente, questa legge doveva entrare in vigore entro il 2003, ma poi è stata prorogata di altri 20 anni. Tale legge concede dei benefici fiscali alle persone fisiche e giuridiche che acquistano i *Certificati di investimenti audiovisivi*, che sono titoli rappresentativi di quote di partecipazione alle opere cinematografiche, dando la possibilità di dedurre dall'IRPEF il valore investito fino al 70%, rispettando il limite del 6% dell'imposta dovuta per le persone fisiche e del 3% dell'imposta dovuta per le persone giuridiche.

Ovviamente, le iniziative a favore delle industrie creative sono rilevanti, sebbene siano secondarie rispetto alla questione prioritaria e imprescindibile della tutela e promozione del patrimonio culturale nella sua generalità, considerato che non aiutano nel consolidamento e nel rilancio delle politiche per il patrimonio culturale in senso classico, inteso come patrimonio materiale, immobiliare e museale, pubblico e privato.⁹ In altre parole, è indubbio che il ruolo pubblico in merito è fondamentale, ma considerando le sue potenziali distorsioni, esso dovrebbe

⁷ L. DEL FEDERICO, *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale italiano: introduzione alla ricerca*, op.cit., p.07.

⁸ R.E. CAVES, *Creative industries, Contracts between arts and commerce*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) - London, 2000, p.23-30.

⁹ L. DEL FEDERICO, *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale italiano: introduzione alla ricerca*, op.cit., p.08.

essere sempre più orientato all'azione indiretta, attraverso regolamentazione ed incentivi, piuttosto che alla gestione in proprio o tramite imprese pubbliche.¹⁰

Per politica culturale si intende il programma di interventi realizzati non soltanto dallo Stato, ma dall'intera società, per la tutela e la conservazione dei beni culturali, servizi, biblioteche, musei, archivi, che vanno difesi efficacemente con norme fondate sul principio dell'interesse pubblico. Secondo Lorenzo Del Federico, le politiche culturali si dividono in quattro categorie funzionali: da una parte, si trovano quelle destinate alla conservazione del patrimonio culturale e alla produzione di cultura, con carattere positivo e orientate al futuro, costituendo il motore per lo sviluppo di nuove industrie culturali; e dall'altra parte, quelle che appartengono alla distruzione della cultura tangibile ed intangibile, e quelle che dipendono da un comportamento negligente, le quali guardano il passato e sono legate in modo positivo e negativo al patrimonio culturale.¹¹

Uno dei principali obiettivi delle politiche culturali è correggere distorsioni e disegualianze di natura geografica, economica e sociale, che impediscono il libero e corretto accesso alla fruizione e produzione della cultura. Tali politiche mirano sia a diversificare il pubblico di riferimento, sia a favorire lo sviluppo della gamma più ampia possibile di attività artistiche in tutti i campi della cultura.¹²

Le politiche culturali adottate sono spesso una delle conseguenze della linea politica vigente in un Paese. Nei governi dei Presidenti Lula e Dilma Rousseff (2003-2016), si è constatato un grande interesse dello Stato, specialmente a livello federale, nei confronti della cultura, attraverso numerose iniziative mirate alla sua promozione. Tuttavia, dai governi successivi, rappresentati rispettivamente dai Presidenti Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019), si è sostenuto che la cultura non è un bene essenziale, né un diritto prioritario per la politica pubblica, tenuto conto delle varie controversie sulla legittimità dello Stato nel sostenerla, di fronte alle crescenti urgenze di fabbisogno di fondi per lo sviluppo di politiche sociali essenziali come la salute, l'istruzione, la previdenza e l'assistenza sociale.

Non sono solo loro a ragionare in questo modo. Anche in Italia, nel 2010, l'allora Ministro delle Finanze Giulio Tremonti pronunciò la frase "non è che la gente la cultura se la mangia", per difendere il diniego ad investimenti diretti allo sfruttamento economico del patrimonio artistico e culturale italiano. Analogamente, poco tempo dopo, il Presidente Barack Obama, in un incontro nel Wisconsin, incoraggiò i giovani a prendere in considerazione di ottenere qualifiche in settori che li avrebbero portati a guadagnare di più "di quello che avrebbero guadagnato con una laurea in storia dell'arte".

Va sottolineato che la tematica che riguarda il coinvolgimento dello Stato nella tutela e nella conservazione del patrimonio culturale ed artistico ha assunto maggior rilievo in Brasile negli ultimi mesi, a seguito dell'incendio del 2 settembre 2018 che ha devastato il famoso Museo nazionale di *Rio de Janeiro*, che era considerato il quinto museo più grande al mondo per la collezione esposta, causando un danno irreversibile al patrimonio culturale brasiliano e mondiale.

Inaugurato nel 1818, circa 200 anni fa, dal re D. João VI, e attualmente amministrato dall'Università Federale di *Rio de Janeiro*, il museo ospitava 20 milioni di reperti, dall'arte egizia a quella greco-romana, compresa l'arte africana e pre-colombiana, dalla geologia alla zoologia, oltre a libri rari e a una ricchissima sezione dell'archeologia brasiliana. Molti dei suoi esemplari erano unici, come fossili umani e di dinosauri, mummie ed utensili di antiche civiltà. Il più antico fossile

¹⁰ A. PEACOCK, *Economia e politiche della cultura*, in *Economia della Cultura*, 1997, n. 1, p. 6.

¹¹ L. DEL FEDERICO, *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale italiano: introduzione alla ricerca*, op.cit., p.08.

¹² N. RAMONDELLI, *La finanza della cultura in Francia*, op.cit., p.124.

umano, conosciuto come “Luzia”, che è il cranio di una donna vissuta circa 12.000 anni fa, rinvenuto nel 1974 a *Lagoa Santa* nello Stato di *Minas Gerais*, era tra le macerie del museo insieme ad un terzo delle 30 specie di dinosauri scoperti in Brasile.

È noto che gli incendi rappresentino un grande rischio per il patrimonio culturale in tutto il mondo. Il loro impatto è generalmente catastrofico e causa la perdita totale, o quasi, dei beni culturali colpiti. È certo che i danni causati da questi incendi non sono umanamente ed artisticamente quantificabili, ma richiedono sicuramente un oneroso intervento.

Tra gli esempi più recenti è possibile fare riferimento alla Glasgow School of Arts (Regno Unito, 2014 e 2018), all'Istituto dell'informazione scientifica sulle scienze sociali (Federazione Russa, 2015), alla Biblioteca della Mzuzu University (Malawi, 2015), al Museo nazionale di storia naturale dell'India (2016), alla Cattedrale Saint Sava di New York (Stati Uniti d'America, 2016), al Museo marittimo di Giacarta (Indonesia, 2018), al Museo nazionale di *Rio de Janeiro* (Brasile, 2018), e recentemente alla Cattedrale di Notre-Dame a Parigi (2019), una delle costruzioni gotiche più famose al mondo e il monumento storico più visitato nella capitale francese, con circa 13 milioni di visitatori all'anno.

Relativamente all'incendio avvenuto nel museo nazionale di *Rio de Janeiro*, pur essendo il più grande museo di storia naturale dell'America Latina, si rileva che il palazzo non aveva mai subito un importante restauro nei suoi 200 anni di esistenza. La sua situazione critica era nota poiché 10 delle sue 30 sale di esposizione erano chiuse da qualche tempo, compresa quella che ospitava lo scheletro del dinosauro ritrovato nella regione di *Minas Gerais*.

Va segnalato che le sovvenzioni in Brasile hanno risentito negli ultimi anni dei forti tagli a causa dell'emendamento costituzionale che ha congelato per 20 anni la spesa pubblica in settori come l'educazione, la scienza e la tecnologia, a fronte della crisi, ripercuotendosi sulla dotazione annuale indirizzata all'Università Federale di Rio de Janeiro (incaricata della conservazione del museo) che è passata da 120 mila euro nel 2013 a soli 13 mila euro nel 2018, subendo un taglio di più dell' 85% dei finanziamenti. È noto che tale situazione ha spinto i curatori del museo ad organizzare una campagna di finanziamento pubblico almeno per consentire la riapertura delle sale, grazie alla quale sono stati raccolti circa 10 mila euro.

C'è ancora molto da recuperare tra le macerie di questo museo. Fino ad ora non esiste un numero ufficiale di quanti reperti sono stati salvati o distrutti. Nel 2019, 20 milioni di euro saranno destinati al recupero del museo, di cui 14 milioni arriveranno dal bilancio dell'Unione Federale per l'anno finanziario 2019 conforme approvato nel 19 dicembre 2018 dal Congresso Nazionale.

Per quanto riguarda la parte rimanente, i Ministeri dell'Istruzione e della Scienza e Tecnologia hanno stanziato rispettivamente circa 3,5 e 2,5 milioni, che saranno utilizzati per la ricostruzione del palazzo, il ripristino delle pareti e l'elaborazione di un nuovo progetto museale. Anche la Germania ha contribuito attraverso la donazione di 1 milione di euro, di cui 180,8 mila euro sono già stati assegnati, così come Inghilterra che ha donato 35 mila euro.

La direzione del museo ha dichiarato che già prima dell'incendio sarebbero stati necessari 3,5 milioni di euro per una manutenzione di base della struttura, ma l'istituzione è riuscita ad ottenere soltanto 100 mila euro, di cui il 27% proveniva dalla vendita di biglietti e dai contributi dei visitatori, e quindi, le fonti di finanziamento sono state in grande parte proprie.

Anche l'Italia ha promesso di offrire il suo aiuto per la ricostruzione dell'edificio dove si trova il Museo Nazionale di Rio de Janeiro. In particolare si è impegnata sia con il prestito di opere e di reperti provenienti dai musei italiani – è stato annunciato l'invio di oggetti da Ercolano e dal

Museo Archeologico Nazionale di Napoli – sia con il restauro di una *Kore* greca rinvenuta nel 1853 in Italia, ma che fa parte delle collezioni del museo brasiliano, che è stato danneggiato dall'incendio del 2018.

Analogamente, nell'aprile 2019, parte della Cattedrale di Notre-Dame, capolavoro gotico e patrimonio dell'umanità, è stata devastata da un grande incendio che ha avuto un forte impatto a livello mondiale. Nella notte dell'incendio, il presidente francese Emmanuel Macron ha immediatamente annunciato uno schema fiscale specifico per le donazioni private con detrazione fiscale del 75% per donazioni fino a 1000 euro e del 66% per le donazioni oltre questo importo. Dopo poche ore dall'inizio dell'incendio, le donazioni già superavano 800 milioni di euro. Sono stati pubblicizzati dai mass media francese i nomi dei donatori e i rispettivi valori, ad esempio l'azienda Louis Vuitton che ha donato 210 milioni di euro e l'azienda Artemis che ha offerto altri 100 milioni.

Il paragone tra questi tragici eventi che hanno colpito due patrimoni dell'umanità è inevitabile. Da una parte, in Brasile, a distanza di otto mesi dall'incendio che ha devastato il Museo nazionale di *Rio de Janeiro* in circostanze molto simili a quanto appena successo a Parigi, le donazioni sono arrivate a 255 mila euro, di cui 180 mila euro vengono dalla Germania che si è impegnata a donare un totale di 1 milione di euro, 35 mila euro arrivano dall'Inghilterra, 33 mila euro derivano dai cittadini brasiliani, mentre soltanto 3,5 mila euro provengono dagli imprenditori brasiliani.

Da un'altra parte, come citato, in appena poche ore dall'inizio dell'incendio, per la Cattedrale di Notre-Dame sono stati impegnati 800 milioni di euro. Va osservato che la miliardaria brasiliana erede della Banca Safra, la Signora Lily Safra, è stata criticata per aver promesso una donazione di 20 milioni di euro per ricostruire parte della Cattedrale di Notre-Dame senza aiutare il proprio paese, ossia, il Brasile. Tante donazioni sono state promesse da gruppi, o attraverso le loro fondazioni aziendali, o individualmente dai proprietari. Però, il 19 luglio 2019, l'arcivescovo di Parigi Michel Aupetit ha dichiarato che fino ad allora sono stati raccolti meno di circa il 5% dei fondi promessi.¹³

Non si tratta di confrontare la rilevanza storica della Cattedrale di Notre-Dame e del Museo Nazionale di *Rio de Janeiro* ma di segnalare alcune importanti differenze tra i diversi paesi nel trattamento fiscale e amministrativo del proprio patrimonio culturale.

Occorre chiarire che da qualche anno già si parlava della necessità di un restauro della Cattedrale di Notre-Dame perché l'edificio versava in una condizione di degrado e di incuria dovuti agli inevitabili segni del tempo e all'inquinamento. Tuttavia, il costo era alto, e si aggirava intorno ai 100 milioni di euro, non essendo dunque sufficiente la dotazione annuale dello Stato di 2 milioni di euro. Per aumentare gli introiti hanno proposto di imporre un biglietto a pagamento all'ingresso, però tale soluzione non è stata accolta per non costringere i turisti e i fedeli a pagare, e soprattutto per il timore di un calo nel flusso di visitatori. L'unica soluzione resa possibile al momento è stata quella di cercare finanziatori specialmente all'estero, visto che la Francia è sempre alla ricerca di capitali stranieri da investire in cultura. Negli Stati Uniti d'America, ad esempio, è stata creata la fondazione "*Friends of Notre-Dame de Paris*" con il proposito di raccogliere tra i mecenati americani i soldi necessari per il restauro.

Come già osservato, in Francia, il modello di politica culturale si caratterizza per la sostanziale azione delle autorità pubbliche. La legittimità dell'intervento statale si basa specialmente

¹³ Articolo pubblicato su Corriere della Sera: https://www.corriere.it/esteri/19_luglio_09/notre-dame-parigi-la-ricostruzione-raccolti-solo-38-milioni-euro-850-promessi-20fbdaae-a236-11e9-b043-a64edc12ba66.shtml?refresh_ce-cp

sul fatto che il patrimonio culturale è ritenuto un bene comune da condividere tra i cittadini, essendo il sostegno e la diffusione della cultura una vera necessità per tutta la comunità. Inoltre, il sostegno governativo ha come scopo prevenire oppure correggere i rischi inerenti al funzionamento del mercato, ossia, la concentrazione, la standardizzazione dei prodotti culturali che non sono considerati come merci negoziabili ordinarie.¹⁴ Si rileva che il *budget* per la cultura occupa un posto importante nella politica culturale francese. Infatti, nonostante gli effetti recessivi della crisi, è tuttora di gran lunga il sistema il più generoso con la cultura in tutta l'Europa.¹⁵

Un posto di rilievo nel finanziamento della cultura francese è occupato altresì dall'intervento del privato nella particolare forma dell'erogazione liberale, cioè *le mécénat culturel*. Il termine "mecenatismo" compare in Francia nel 1864 all'interno del *Journal des Frères Goncourt* per segnalare le prime aperture verso il settore privato per una politica di sostegno alle attività culturali francesi.¹⁶

A partire dagli anni 60, sulla scia dell'esperienza statunitense, tramite il decreto del 9 gennaio del 1969 che ha istituito la *Fondation de France*, la più importante rete filantropica francese pensata per intervenire in tutti i settori d'interesse generale, viene introdotto in Francia un vero mecenatismo finalizzato alla valorizzazione del patrimonio culturale, alla promozione e all'acquisto di opere di artisti viventi.¹⁷ La norma ha definito il mecenate come colui che sostiene materialmente o finanziariamente un'opera – oppure una persona che esercita un'attività d'interesse generale – senza ottenere una contropartita diretta da parte del beneficiario. In lingua francese: "Le mécénat est un soutien matériel ou financier apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un caractère d'intérêt général". Nonostante la nozione di mecenatismo preveda l'assenza di un compenso diretto per il mecenate, numerosi sono i vantaggi per l'immagine delle imprese che scelgono di praticarlo. Tra queste la possibilità di vedere crescere il loro indice di gradimento agli occhi dei loro dipendenti e della comunità.

In tale contesto, il mecenatismo viene considerato come una valida opportunità di avvicinamento del mondo economico e privato al bene comune, soprattutto tramite l'erogazione di alcune misure fiscali agevolative che hanno reso la Francia un punto di riferimento, nonché un esempio da seguire, nel panorama delle politiche culturali implementate dalle società europee e occidentali.¹⁸

Lo sviluppo del mecenatismo, di imprese o di privati, ha registrato un particolare aumento negli ultimi 15 anni per via delle misure d'incentivo previste dalla Legge n.709 del 1° agosto 2003 e dalle successive modifiche apportate a tale provvedimento. La citata norma consente a tutte le donazioni effettuate da persone fisiche una riduzione d'imposta sui redditi pari a 66% della donazione entro il limite del 20% del reddito imponibile. Per i redditi più alti, la detrazione arriva

¹⁴ N. RAMONDELLI, *La finanza della cultura in Francia*, op.cit., p.165.

¹⁵ *Ibidem*, p.124.

¹⁶ R. ALFANO – M. BISOGNO, *Le agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale nell'esperienza francese: spunti per un'analisi comparata*, in: R. GUERRA – A. PACE – C. VERRIGNI – A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale: prime riflessioni*, 2019, p.476. (in attesa di pubblicazione)

¹⁷ Commission des Affaires culturelles et de l'éducation, Rapport d'information, n. 4358, 15 febbraio 2012, p.5.

¹⁸ R. ALFANO – M. BISOGNO, *Le agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale nell'esperienza francese: spunti per un'analisi comparata*, op.cit., p.477.

al 75% dell'ammontare della donazione e per le aziende il credito d'imposta è del 60% della donazione con un plafond previsto dello 0,5% del giro d'affari dichiarato in Francia.¹⁹

Specifiche agevolazioni fiscali sono previste per l'impresa donatrice in caso di finanziamento all'acquisto di un bene culturale riconosciuto "tesoro nazionale o "opera di grande interesse patrimoniale" a vantaggio di una collezione pubblica. In tal caso, il donatore ha diritto ad una riduzione d'imposta pari al 90% dell'ammontare del versamento effettuato, nel limite del 50% dell'imposta dovuta dalla società. Se invece l'impresa acquista un "tesoro nazionale" per proprio conto, il vantaggio fiscale si riduce al 40% delle somme impiegate per l'acquisto (*Code Général des Impôts*, artt. 238 bis-0 A e 238bis-0 AB; BOI 4 C-5-04, n. 112 del 13 luglio 2004 e BOI 4 C6-02, n. 184 del 24 ottobre 2002).²⁰

In altre parole, in merito all'incendio della Cattedrale di Notre-Dame, ad esempio, dei 210 milioni di euro donati dalla Louis Vuitton, solo una piccola parte sarà effettivamente a suo carico, mentre il resto sarà compensato dalla riduzione della loro imposizione fiscale. Effettivamente, saranno le autorità pubbliche a pagare la maggior parte di queste somme per compensare le imposte perse.

L'aumento della percentuale detraibile, l'allungamento dell'intervallo di tempo durante il quale l'impresa ne può beneficiare e il passaggio da un meccanismo di deduzione ad una vera e propria riduzione delle imposte, si qualificano per le imprese come veri e propri vantaggi fiscali. A testimonianza di ciò, la crescita del numero di fondazioni culturali: a partire dal 2003, sono state create 310 fondazione d'impresa.²¹

Sicuramente il meccanismo assicura all'impresa vantaggi che trascendono il profilo meramente fiscale, come una buona pubblicità e l'aumento della coesione dei propri dipendenti, contribuendo alla creazione di una identità culturale d'impresa che favorisce la fidelizzazione dei clienti e dei propri lavoratori.²²

Oltre a ciò, il detto mecenatismo culturale può anche essere *in natura*, ossia relativo alla fornitura di un bene mobile o immobile, o alla prestazione di un servizio o alla messa a disposizione di locali, mezzi, personale o tecnologie. In tema di mecenatismo finanziario, a prescindere dalla natura del bene donato, si applicano le stesse detrazioni fiscali, con la particolarità che queste saranno calcolate sul corrispondente valore monetario dell'apporto effettuato, sempre nei limiti dello 0,5% dei ricavi annui o del 20% del reddito imponibile del donante.²³

¹⁹ Le misure in favore del mecenatismo culturale in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, In: Note informative sintetiche n.24, 14 luglio 2016. Camera dei deputati, XXVII Legislatura servizio biblioteca, <http://www.camera.it/temi/ap/allegati/2016/07/15/OCD177-2223.pdf>

²⁰ *Idem*

²¹ N. RAMONDELLI, Niccolò, *La finanza della cultura in Francia*, op.cit., p.185.

²² R. ALFANO – M. BISOGNO, *Le agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale nell'esperienza francese: spunti per un'analisi comparata*, op.cit., p.485.

²³ "Grandi gruppi imprenditoriali tra cui Accenture, Chanel, SnCF, Deloitte praticano questo tipo di mecenatismo. Ad esempio, la società di revisione, Deloitte, promuove in tutto il mondo l'iniziativa dell'Impact Day nel corso della quale impiega i propri lavoratori come volontari per una causa benefica a vantaggio della collettività, mentre la compagnia ferroviaria francese SnCF mette a disposizione di associazioni d'interesse generale 1500 dipendenti per una durata massima di 10 giorni lavorativi all'anno. In ambito culturale il restauro delle colonne di Buren del Palais Royal di Parigi operato dalla società Eiffage rappresenta un buon esempio di mecenatismo di competenza p. 37. Inoltre il mecenatismo di competenza potrebbe costituire una forma privilegiata per le piccole imprese, il cui flusso di cassa non permette donazioni in contanti". R. ALFANO – M. BISOGNO, *Le agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale nell'esperienza francese: spunti per un'analisi comparata*, op.cit., p.484.

In materia assume particolare rilievo la tipologia del “*mécénat de compétences*”, regolata nel paragrafo 50 del Bollettino Ufficiale delle Imposte (B.O.I) 4 C-5-04 del 13 luglio 2004 33, che consiste nel mettere gratuitamente a disposizione i propri dipendenti per lo svolgimento di un'attività, a vantaggio di una organizzazione che persegua un interesse generale, potendo usufruire della detrazione del 60% sul prezzo di costo corrispondente al servizio offerto.²⁴

Tramite il mecenatismo culturale, la Francia riesce a coprire una vasta gamma d'interventi, dalla salvaguardia e promozione del patrimonio (restauro, creazione, acquisto di opere d'arte), al supporto per l'organizzazione di mostre, concerti e spettacoli dal vivo.²⁵ Nonostante si sia dotata solamente nel 2003 di efficaci misure fiscali favorevoli al mecenatismo culturale, la Francia riveste oggi il ruolo di *best practice* nel panorama europeo.

A titolo illustrativo, negli ultimi anni, anche l'Italia sta diventando un esempio di *best practice* nel finanziamento del patrimonio culturale tramite l'apertura di nuovi spazi in merito, soprattutto con il D.lgs. 91/2013 (convertito con la Legge n.112/2013), attraverso il quale il Governo Centrale ha approvato provvedimenti volti ad affermare la centralità della cultura come motore per il rilancio socioeconomico dei territori. Il decreto, intitolato *Valore cultura*, ha introdotto misure come agevolazioni fiscali e semplificazioni procedurali per favorire il coinvolgimento nel settore di risorse e imprese private, oltre a interventi volti a superare situazioni emergenziali.²⁶

Inoltre, essendo un paese con oltre 50 siti protetti dall'Unesco, due anni fa, allo scopo di incentivare i finanziamenti dei privati alla cultura, ossia, il mecenatismo culturale, è stato approvato il DL n.83 del 31 maggio 2014, convertito in Legge n.106 del 29 luglio 2014, che ha introdotto il cosiddetto *Art Bonus* che, al fine di incentivare le erogazioni liberali a favore della cultura, permette la deducibilità del 65% delle donazioni in denaro devolute per il sostegno della cultura, ossia, per la manutenzione, la protezione e il restauro di beni culturali pubblici statali e comunali, musei, siti archeologici, biblioteche e archivi, teatri pubblici e fondazioni lirico-sinfoniche. Il credito d'imposta è riconosciuto alle persone fisiche e agli enti non commerciali per il 15% del reddito imponibile e, in particolare, ai titolari di reddito d'impresa, intesi come redditi che derivano dall'esercizio di imprese commerciali sia in forma individuale che collettiva, nel limite del 5% dei ricavi annui.²⁷ L'Art bonus non concorre alla formazione della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi, comprese le relative addizionali regionali e comunali, né alla determinazione del valore della produzione netta ai fini IRAP.

La finalità della norma è stata quella di istituire un nuovo regime fiscale agevolato per chi effettua erogazioni liberali in denaro verso gli enti e le fondazioni culturali di natura pubblica che si occupano di beni artistici, architettonici, musica e spettacolo, da parte di persone fisiche e giuridiche.

In Brasile, nella cultura, così come in altri settori dell'economia, ad esempio come le infrastrutture, la sanità e l'educazione, l'intervento dello Stato è debole. Il modello brasiliano di sostegno al settore culturale è incentrato soprattutto su una governance privata del denaro pubblico, vale a dire, su un finanziamento pubblico indiretto. L'intervento dei privati poggia sulla

²⁴ *Idem*

²⁵ R. ALFANO – M. BISOGNO, *Le agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale nell'esperienza francese: spunti per un'analisi comparata*, op.cit., p.478.

²⁶ M. VOLPE, *I flussi finanziari pubblici nel settore della cultura e dei servizi ricreativi a livello regionale*, In: TRUPIANO, Gaetana (a cura di), *La finanza della cultura: la spesa, il finanziamento e la tassazione*, RomaTRE-Press, 2015, p.27.

²⁷ V. DI MARCANTONIO, *Le agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale nell'esperienza francese: spunti per un'analisi comparata*, in: R. GUERRA – A. PACE – C. VERRIGNI – A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale: prime riflessioni*, 2019, p.93. (in attesa di pubblicazione)

legge-incentivo nota come Legge Rouanet che prevede in generale che le imprese e gli individui possano finanziare attività artistiche e culturali in modo sostitutivo rispetto al versamento delle imposte, rispettivamente per il 4% e il 6%, con la possibilità di detrarre una parte o il totale del valore della donazione dall'imposta sul reddito da pagare. Certamente, il livello delle donazioni dipende dal reddito degli individui e dalla sua ripartizione. In questo modo, solo le grandi aziende riescono ad investire significative somme di denaro perché il limite dell'investimento prescritto dalla legge è del 4%.

Come già indicato, soprattutto in Francia, il mecenatismo culturale è agevolato da notevoli benefici fiscali, non solo per le imprese ma anche per i privati. Si tratta di incentivi molto più rivelanti rispetto a quelli previsti in Brasile, dove è carente anche la l'accurata selezione delle priorità, la destinazione ottimale delle risorse finanziarie e del controllo di efficienza.

Ciò che è recentemente accaduto sia al Museo Nazionale di *Rio de Janeiro* che alla Cattedrale di Notre-Dame ci dovrebbe far riflettere sulle possibili correzioni rispetto alle politiche realizzate o già in corso in Brasile, che necessiterebbero in primis di superare la visione del settore culturale come un lusso rispetto ad altre esigenze derivanti dalla scarsità delle risorse finanziarie, adottando eventualmente come riferimento l'esperienza francese e italiana. Senza dubbio, la cultura, come la salute e l'istruzione, è un bene essenziale e un diritto, con delle caratteristiche che meritano riconoscimento.

In tal senso, i tagli alla spesa corrente dovrebbero essere ripensati in direzione di una gestione del patrimonio culturale brasiliano inteso ad incrementare capacità attrattive e competitività, facendone il catalizzatore di un nuovo modello di sviluppo. In questo senso, la combinazione tra le risorse pubbliche e private potrebbe garantire una offerta culturale più interessante, oltre a sopperire la scarsità di risorse pubbliche.

È auspicabile un cambiamento e un adeguamento dalla legge volto ad allargare le fonti di entrata per il finanziamento del settore culturale. Ad esempio, per incentivare le donazioni dei privati è necessario ampliare gli incentivi tributari sottolineando le motivazioni alla base delle donazioni, oltre a favorire possibili strumenti di visibilità dei donatori.

Le agevolazioni fiscali possono riguardare le deduzioni dall'imponibile, le detrazioni d'imposta, relative all'imposta sui redditi, l'applicazione di aliquote ridotte, oppure l'esonero dal pagamento dell'ICMS/ISS²⁸ per i prodotti venduti o per i servizi prestati. Però, in merito alle agevolazioni tributarie in campo culturale si pone il problema della revisione dell'intero sistema di incentivazione poiché si tratta comunque di una rinuncia al gettito da parte dello Stato e di un onere corrispondente per la collettività.²⁹

La collaborazione con le istituzioni locali (scuole, università, comuni, ecc.) può anche spingere ad un aumento delle donazioni nonché agevolare la disponibilità a donare. Occorre segnalare tra gli incentivi anche le sponsorizzazioni culturali, tramite le quali le aziende contribuiscono al finanziamento della cultura, con l'obiettivo di associare il nome, il marchio, il prodotto e l'attività aziendale e rafforzare la loro immagine imprenditoriale sul mercato.³⁰ Tutto ciò richiede un solido miglioramento del contesto in cui tali azioni si svolgono, in particolare l'eliminazione degli ostacoli burocratici, la previsione della semplificazione amministrativa e l'applicazione di nuove tecnologie soprattutto come strumento di *marketing*.

²⁸ In Brasile, le imposta sui consumi sono l'ICMS e l'ISS.

²⁹ G. TRUPIANO, *Introduzione alla finanza della cultura*, In: G. TRUPIANO (a cura di), *La finanza della cultura: la spesa, il finanziamento e la tassazione*, Roma TRE-Press, 2015, p.09.

³⁰ *Idem*

3. Breve sintesi storica sulla valorizzazione del patrimonio culturale in Brasile

Innanzitutto, va registrato che il Brasile venne scoperto dai portoghesi nell'anno 1500, dopodiché divenne una colonia di Portogallo per tre secoli (dal 1500 fino al 1822). Non si può affermare che le politiche culturali vengono inaugurate nel periodo coloniale perché la monarchia portoghese rifiutava la cultura nativa, specificamente indigena, ed ostacolava l'ingresso della cultura occidentale nel territorio, assoggettando la colonia a rigorosi controlli, quali ad esempio: il divieto dell'attività giornalistica, la censura dei libri e dei giornali provenienti dall'estero, l'impedimento dello sviluppo dell'educazione per lo più in ambito universitario.

Nel 1808, la corte portoghese è stata spostata a *Rio de Janeiro* e di conseguenza la colonia del Brasile si è trasformata nel Regno del Brasile. In tale occasione, a seguito delle invasioni francesi in Portogallo, l'imperatore Don João VI ha portato con sé le opere della *Biblioteca Nacional da Ajuda*, che è una delle biblioteche portoghese più antiche, istituendo la Fondazione Biblioteca Nazionale a *Rio de Janeiro* nel 1810, che attualmente è depositaria del patrimonio bibliografico e documentale del Brasile e considerata dall'Unesco una delle più grandi biblioteche nazionali del mondo e la più grande biblioteca dell'America Latina.³¹

Sebbene storicamente l'avvio dello sviluppo del patrimonio culturale in Brasile risalga alla creazione della Fondazione Biblioteca Nazionale, il coinvolgimento della cultura nell'ambito delle politiche pubbliche è avvenuto soltanto dopo circa cento anni con il governo del Presidente Getulio Vargas. Va chiarito che con la nascita dell'Impero del Brasile è stata istituita una Monarchia Costituzionale che si è conclusa con la proclamazione della repubblica il 15 novembre 1889, ridenominata Stati Uniti del Brasile.

Occorre sottolineare che nel 1922 a San Paolo, in ragione dei festeggiamenti dei cento anni dell'Indipendenza del Brasile, si svolse la Settimana dell'Arte Moderna, in cui gli artisti manifestarono la loro insoddisfazione nei confronti dell'arte brasiliana. Benché non sia chiaro se il movimento modernista del '22 coincise con alcuni cambiamenti di prospettiva oppure li determinò, è certo che esso aprì nuovi orizzonti nel perseguimento di nuovi valori e il rifiuto dei vecchi stereotipi europei.³²

A partire dal 1930 e nei dieci anni successivi, il Brasile ha subito cambiamenti significativi nei settori politico, economico e sociale, soprattutto a causa del crescente processo di industrializzazione che ha suscitato un maggiore interesse non solo per la promozione del segmento della cultura, ma in particolare per l'adozione di misure di tutela per il patrimonio culturale.³³ Nel 1933 venne insediata l'Assemblea Nazionale Costituente che portò alla costituzione del 1934, la quale introduce nell'ordinamento giuridico brasiliano l'idea della cultura come un dovere dello Stato.³⁴

Tra le azioni concrete nel campo della cultura, si segnala che, durante il governo di Getulio Vargas (1930-1945), è stato istituito il Ministero dell'Istruzione e della Salute (MES) la cui legge ha fatto riferimento per la prima volta alla tutela del patrimonio culturale in Brasile. Inoltre, sono state avviate numerose iniziative in favore della valorizzazione del settore della cultura, come la fondazione del Consiglio Nazionale della Cultura (CNC), del Servizio per il Patrimonio Storico e Artistico Nazionale (Sphan), del Museo Nazionale delle Belle Arti, del Museo Storico Nazionale,

³¹ I. L. MARTINS, *Dom João VI e a biblioteca nacional: um legado em papel*, Fundação Biblioteca Nacional, 2008, p.18.

³² E. AJZENBERG, *A semana de arte moderna de 1922*, in: *Revista Cultura e Extensão USP*, v.7, 2012, p.26.

³³ A. A. C. RUBIM – R. BAYARDO, *Políticas culturais na ibero-américa*, EDUFBA, 2008, p.02.

³⁴ CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p.05.

dell'Istituto Nazionale del Libro, dell'Istituto Nazionale del Cinema Educativo, del Dipartimento della Stampa e Propaganda (DIP).³⁵

Nei due decenni successivi (1940-1960), si è registrato un minor coinvolgimento dello Stato nella promozione del settore della cultura. Nonostante ciò, l'espansione urbana e industriale ha suscitato nuove prospettive sullo sviluppo di un vero mercato di consumo per le produzioni culturali, che ha portato alla attivazione degli investimenti dei privati in ambito culturale.

Nel corso del regime militare instaurato nel 1964 è stata rilevata la necessità di formalizzare le linee di azione del Governo in ambito culturale. Nel 1973, durante il mandato del presidente Médici (1969-1974), è stato elaborato il Programma di Azione Culturale che selezionava i criteri per orientare la distribuzione di risorse finanziarie che venivano erogate alle attività artistiche e culturali.³⁶ Però, soltanto nel governo del presidente Geisel (1974-1978) è stata approvata la prima Politica Nazionale della Cultura, tramite la quale sono state concretizzate un insieme di direttive e di linee programmatiche per orientare le attività nel campo della cultura, con l'indicazione dei fondamenti legali e le forme di azione dello Stato in merito e gli obiettivi di questa politica.³⁷ Emerge un consolidamento del settore della cultura all'interno del Ministero dell'Istruzione.

Nel governo del presidente José Sarney è stato istituito il Ministero della Cultura ed è stata approvata la Legge n.7.505 del 02 luglio 1986, nota come Legge Sarney, che è stata la prima legge ad erogare i benefici fiscali nell'ambito delle imposte sui redditi sulle donazioni effettuate da privati o da aziende a favore di persone giuridiche pubbliche o private che operano nell'ambito della cultura.

La norma citata consentiva al contribuente di abbattere dal reddito lordo, oppure di dedurre come spese, il 100% delle donazioni, l'80% della sponsorizzazione e il 50% degli investimenti, con la possibilità di includere nell'ammontare complessivo gli oneri per la sua concretizzazione, rispettando il limite massimo del 10% del reddito lordo.

Due anni dopo, la Costituzione Federale del 1988, ancora vigente, ha inserito la cultura tra i diritti fondamentali dei cittadini, prescrivendo strumenti giuridici per la sua tutela nell'articolo 5, LXXIII, che testualmente recita: *“qualsiasi cittadino è legittimato a proporre un'azione popolare tesa all'annullamento di un atto lesivo del patrimonio pubblico o di un ente di cui lo Stato è partecipe, della moralità amministrativa, dell'ambiente e del patrimonio storico e culturale, e il promotore, tranne che nei casi di comprovata malafede, è esentato dal pagamento delle spese giudiziali e dall'onere della soccombenza”*. Inoltre, ha espressamente stabilito nell'articolo 215 il ruolo attivo dello Stato che dovrà garantire il suo completo esercizio oltre la sua valorizzazione e diffusione: *“lo Stato garantirà a tutti il completo esercizio dei diritti culturali e l'accesso alle fonti della cultura nazionale, appoggiando e incoraggiando la valorizzazione e la diffusione delle manifestazioni culturali”*.

Il principio della parità di accesso dei cittadini alla cultura è contenuto all'interno della carta costituzionale: è lo Stato che deve garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dalla classe sociale di appartenenza, la possibilità di partecipare alla vita culturale del Paese. Quindi, la cultura si presenta, da un lato, come fattore integrante dello sviluppo complessivo della persona, dall'altro,

³⁵ A. P. C. de CERQUEIRA, Amanda Patrycia Coutinho de, *Política cultural e trabalho nas artes: o percurso e o lugar do Estado no campo da cultura*, In: Estudos Avançados, vol. 32, n.92, São Paulo, jan./abr. 2018, p.120.

³⁶ E. H. B. VASCONCELOS – A. L. SOARES, *Folclore e politiche culturali in Brasile negli anni Sessanta e Settanta durante la dittatura civilemilitare*, in: *Diacronie: Studi di Storia Contemporanea*, n.24, 4, 2015, p.04; G. COHN, *A Concepção oficial da política cultural nos anos 70*, in: S. MICELI – M. BROCKMANN MACHADO (org.), *Estado e Cultura no Brasil*, São Paulo, DIFEL/Idesp, 1984, pp. 85-96, p. 88.

³⁷ MINISTERIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA DO BRASIL, *Política Nacional de Cultura*, Brasília, MEC, 1975, p. 5.

come elemento promotore di sviluppo economico e sociale: la cultura è un fattore chiave per garantire la qualità della vita e la realizzazione di ogni singolo individuo.

Sebbene la cultura sia stata elevata a diritto fondamentale dei cittadini, verso la fine degli anni 80, per via della forte crisi economica che ha colpito il Brasile causando un'inflazione superiore al 100% al mese, la legge Sarney è stata soppressa insieme a diversi uffici pubblici, creati da poco, che operavano con lo scopo di promuovere la cultura in tutto il territorio nazionale.

Però, subito dopo, nel 1991, è stata istituita la Legge Rouanet, nota come legge di incentivo alla cultura, la quale ancora esiste al giorno d'oggi e che, non a caso, si presenta nel modo seguente: vengono ripristinati i principi della Legge n.7.505 del 2 luglio 1986, cioè la Legge Sarney. Trattasi della principale legislazione che introduce politiche pubbliche e che promuove incentivi culturali in Brasile.

Anche la nuova politica impiantata in Brasile negli anni 90 dalla Legge Rouanet è basata soprattutto sulla rinuncia dello Stato ad una parte del gettito fiscale e riguarda le imposte sul reddito, ossia, lo Stato smette di riscuotere una determinata somma per favorire lo sviluppo del settore culturale. La consegna dei valori che in effetti corrispondono al gettito fiscale proviene direttamente dal contribuente, vale a dire, senza la partecipazione diretta dello Stato.

La citata legge ha istituito il Programma Nazionale di Sostegno alla Cultura, noto come PRONAC, che stabilisce le norme e le linee guida sul modo in cui il governo federale deve fornire risorse per la realizzazione di progetti nel campo della cultura, con la finalità di allargare l'accesso dei cittadini alla cultura in tutto il territorio brasiliano, oltre a valorizzare, diffondere e stimolare la produzione culturale in modo equilibrato, generando lavoro, reddito e, di conseguenza, lo sviluppo del Paese. Va sottolineato che la cultura può essere considerata un bene capitale che genera servizi. Secondo quanto previsto dall'articolo 2 della Legge Rouanet sono tre i meccanismi applicati dal PRONAC: fondo nazionale per la cultura, fondo di investimento culturale e artistico, e incentivo fiscale.

Il fondo nazionale per la cultura corrisponde all'investimento diretto dello Stato nella promozione della cultura, essendo il suo principale obiettivo la distribuzione regionale delle risorse in modo equilibrato, privilegiando i progetti con maggiori difficoltà di sviluppo sul mercato. Questa promozione viene effettuata attraverso bandi di selezione dei progetti in cui gli interessati devono essere registrati secondo le norme del Ministero della Cultura, per raggiungere un maggiore equilibrio regionale, sociale ed economico. Secondo quanto pubblicato dal giornale brasiliano *O Estado de São Paulo* il 25 luglio 2019, il bilancio 2019 dell'Unione Federale per il settore culturale è di 2,7 bilioni di *reais*, che corrispondono a circa 675 milioni di euro. Il fondo di investimento culturale ed artistico è stato creato per sostenere progetti culturali di elevata redditività economica e di buona reputazione per entrambi le parti.

Per ampliare i fondi destinati al settore culturale, l'Unione Federale potrebbe usare direttamente il gettito fiscale ricavato dalle imposte esistenti oppure istituire tributi specifici per la sovvenzione delle attività e del patrimonio culturale. Trattasi del contributo d'intervento nel dominio economico (CIDE) prescritto nell'articolo 149 della Costituzione Federale del 1988. Fino ad oggi, tramite questo meccanismo, in ambito culturale è stato istituito, per esempio, il Contributo destinato allo sviluppo della produzione cinematografica nazionale, noto come CONDECINE, il cui gettito fiscale è destinato al Fondo Settoriale Audiovisivo (FSA) ed è indirizzato al sostegno del suddetto settore secondo la Legge n.11.437, del 28 dicembre 2006.

Infine, l'incentivo fiscale è uno stimolo dello Stato alla partecipazione dell'iniziativa privata e dei cittadini che decidono di investire in azioni culturali parte dei soldi che sarebbero stati

normalmente utilizzati per l'adempimento delle tasse, in favore delle condizioni stabilite dal Ministero della Cultura.

Pertanto, il settore culturale viene sovvenzionato direttamente dallo Stato tramite il fondo nazionale per la cultura e, indirettamente, per via del mecenatismo attraverso gli incentivi fiscali. Va sottolineato che allo stato attuale gli incentivi fiscali sono i principali meccanismi per il finanziamento della cultura in Brasile. Degli incentivi fiscali possono beneficiare i seguenti settori: i) teatro, danza, opera, circo, mimica e similari; ii) produzione cinematografica, videografica, fotografica, discografica e similari; iii) letteratura; iv) musica; v) arti plastiche, arti grafiche, incisioni, manifesti, filatelia e similari; vi) folclore e artigianato; vii) archivi e collezioni; viii) progetti umanitari; ix) radio e televisione, programmi educativi e culturali di carattere non commerciale; e, x) patrimonio culturale, incluso il patrimonio storico, architettonico, archeologico, biblioteche e musei.

Le proposte di progetti culturali da sovvenzionare possono essere presentate sia dalle persone fisiche che da quelle giuridiche, purché dimostrino che operano nel settore culturale. Non è necessario avere legami con la pubblica amministrazione oppure con le istituzioni for-profit e senza scopo di lucro, società, cooperative, fondazioni, ONG, organizzazioni culturali ecc... Nel momento in cui la proposta viene accolta, diventa un progetto in attesa di essere approvato da una delle unità tecniche collegate al Ministero della Cultura.

Di conseguenza il produttore accreditato dal Ministero della Cultura propone il suo progetto ad una azienda nonché ad una persona fisica che abbia l'imposta da pagare. Il contribuente interessato al progetto destina la percentuale dell'imposta sui redditi in conformità con la legge per sponsorizzare la produzione culturale. La legge prevede la percentuale di 6% dell'imposta sui redditi per la persona fisica e di 4% dell'imposta sui redditi per le società, con la possibilità di detrarre parte oppure il 100% del valore della donazione dall'imposta sul reddito a pagare. Occorre segnalare che solo le grandi aziende riescono ad investire significative somme di denaro perché il limite dell'investimento prescritto dalla legge è di 4%.

In sintesi, per la concessione dell'incentivo fiscale tramite la Legge Rouanet il proponente deve approvare previamente il suo progetto culturale dinanzi alle commissioni speciali istituite per l'analisi e la valutazione e, dopo la approvazione, cercare di captare il patrocinio sulla base dell'incentivo fiscale concesso al progetto.

È importante sottolineare che l'approvazione del progetto da parte del Ministero della Cultura non garantisce però che ci sarà un contribuente interessato a finanziare quello specifico progetto. È più frequente che siano le aziende ad avere interesse ad associare i loro marchi ai progetti culturali per pubblicizzare i loro prodotti.

Il percentuale di incentivo alla cultura rappresenta 0,66% della rinuncia fiscale dell'Unione Federale, di cui 0,48% è destinato alla Legge Rouanet. A titolo comparativo, altri settori dell'economia hanno incentivi molto più rilevanti, ad esempio: commercio e servizi: 28,5%, industria: 11,89%, sanità: 11,60%, agricoltura: 10,32%, istruzione: 4,85%.

Nel dicembre del 2018, in base alla richiesta del Ministero della Cultura – che è stato estinto nel Governo del Presidente Bolsonaro in 2019 –, la Fondazione Getulio Vargas (FGV) ha reso noto il risultato di uno studio inedito realizzato sugli impatti positivi della Legge Rouanet nell'economia brasiliana, secondo il quale nei 27 anni di vigore la legge ha avuto un impatto economico di R\$49,8 bilioni (circa 12,5 bilioni di euro). Il valore si riferisce all'impatto economico diretto (R\$31,2 bilioni di patrocinio captato) e all'impatto economico indiretto (R\$18,5 bilioni,

derivanti della filiera produttiva movimentata dai progetti svolti), entrambi indicizzati per l'inflazione. In media sono 1.976 progetti finanziati ogni anno.³⁸

Inoltre, lo studio dimostra che per ogni R\$1,00 investito dai donatori per i 58.368 progetti culturali – compreso teatro, danza, circo, cinema, letteratura, arti visive, musica, musei, ecc. – almeno R\$1,59 è stato recuperato dalla società. I settori che hanno generato più impatti economici sono: il settore museale (R\$12 bilioni, circa 3 bilioni di euro), il settore dello spettacolo (R\$11,8 bilioni, circa 2,9 bilioni di euro), il settore musicale (R\$10,4 bilioni, circa 2,6 bilioni di euro) e i settori delle arti visuali, audio visuali e editoriale (R\$ 5 bilioni, circa 1,25 bilioni di euro ognuna).³⁹

4. Conclusione

La cultura è un bene essenziale per lo sviluppo economico e sociale, nonché un diritto fondamentale di ogni cittadino che viene garantito in alcuni Paesi persino in ambito costituzionale, con caratteristiche, quindi, di meritorietà. In Brasile, nell'economia della cultura, il ruolo del settore pubblico è importante, anche se esiste una certa difficoltà nel fare una buona selezione delle priorità e un ottimo controllo di efficienza delle risorse finanziarie investite. Inoltre, in merito alle spese per la cultura, in generale, è difficile prevedere quale sarà il ritorno economico nel breve periodo, il che comporta una maggiore probabilità che sia il settore culturale quello più facilmente sacrificabile rispetto ad altre spese.

In tale contesto, il principale strumento per la promozione della cultura nel Paese negli ultimi 27 anni è stato la legge-incentivo n.8.313/91, c.d. Legge Rouanet, che prevede, per via del mecenatismo, che le imprese e gli individui, oltre allo Stato, possano finanziare attività artistiche e culturali in modo sostitutivo rispetto al versamento delle imposte.

Anche se lo studio che è stato svolto dalla Fondazione Getulio Vargas nel 2018 ha rilevato che la suddetta legge ha avuto un impatto economico positivo durante tutti questi anni, il modello brasiliano è ancora debole se comparato ai modelli europei, in particolare al modello francese, in cui il mecenatismo culturale è agevolato da notevoli benefici fiscali, non solo per le imprese ma anche per i privati, vale a dire da incentivi molto più rilevanti rispetto a quelli previsti in Brasile.

In conclusione: si afferma la consapevolezza che le attività volte alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali tuttora richiedono il coinvolgimento dei privati, ragione per cui le misure fiscali agevolative costituiscono il principale strumento di incentivo per la realizzazione di tale proposito. Rispettate le differenze, il modello francese potrebbe essere un punto di riferimento per il Brasile, oltre a un esempio da seguire in merito alla gestione delle politiche culturali notevolmente efficaci.

³⁸ Informazioni pubblicate sul sito: <http://cultura.gov.br/projetos-da-rouanet-injetaram-r-49-78-bilhoes-na-economia-em-27-anos/>

³⁹ Ricerca effettuata dalla Fondazione Getulio Vargas (FGV) nel 2018 pubblicata integralmente sul sito http://antigo.cultura.gov.br/documents/10883/1544705/Lei_Rouanet_Metrica_de_Avaliacao.pdf/266725c7-c3b0-4c88-8ac0-79bf5f8a5642

5. Bibliografia:

- AJZENBERG, Elza, *A semana de arte moderna de 1922*, in: Revista Cultura e Extensão USP, v.7, 2012.
- ALFANO, Roberta; BISOGNO, Marina. *Le agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale nell'esperienza francese: spunti per un'analisi comparata*. in: GUERRA, Roberto; PACE, Annalisa; VERRIGNI, Caterina; VIOTTO, Antonio (a cura di). *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale: prime riflessioni*, 2019. (in attesa di pubblicazione)
- CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- CAVES, Richard. *Creative industries, Contracts between arts and commerce*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) - London, 2000, p.23-30.
- CERQUEIRA, Amanda Patrycia Coutinho de, *Política cultural e trabalho nas artes: o percurso e o lugar do Estado no campo da cultura*, In: Estudos Avançados, vol. 32, n.92, São Paulo, jan./abr. 2018.
- COHN, Gabriel, A Concepção oficial da política cultural nos anos 70, in MICELI, Sérgio, BROCKMANN MACHADO, Mario (org.), *Estado e Cultura no Brasil*, São Paulo, DIFEL/Idesp, 1984.
- DEL FEDERICO, Lorenzo. *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale italiano: introduzione alla ricerca*, in: GUERRA, Roberto; PACE, Annalisa; VERRIGNI, Caterina; VIOTTO, Antonio (a cura di). *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale: prime riflessioni*, 2019. (in attesa di pubblicazione)
- DI MARCANTONIO, Valentina. *Le agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale nell'esperienza francese: spunti per un'analisi comparata*. In: GUERRA, Roberto; PACE, Annalisa; VERRIGNI, Caterina; VIOTTO, Antonio (a cura di). *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale: prime riflessioni*, 2019. (in attesa di pubblicazione)
- RAMONDELLI, Nicolò. *La finanza della cultura in Francia*. In: G. TRUPIANO (a cura di), *La finanza della cultura: la spesa, il finanziamento e la tassazione*, Roma TRE-Press, 2015.
- PEACOCK, Allan. *Economia e politiche della cultura*, in *Economia della Cultura*, 1997.
- VASCONCELOS, Eduardo Henrique Barbosa de; SOARES, Ana Lorym, Folclore e políticas culturais in Brasile negli anni Sessanta e Settanta durante la dittatura civilemilitare, in: *Diacronie: Studi di Storia Contemporanea*, n.24, 4, 2015.
- VOLPE, Mariella. *I flussi finanziari pubblici nel settore della cultura e dei servizi ricreativi a livello regionale*. In: TRUPIANO, Gaetana (a cura di), *La finanza della cultura: la spesa, il finanziamento e la tassazione*, Roma TRE-Press, 2015
- MARTINS, Ismênia de Lima, *Dom João VI e a biblioteca nacional: um legado em papel*, Fundação Biblioteca Nacional, 2008.
- MINISTERIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA DO BRASIL, Política Nacional de Cultura, Brasília, MEC, 1975
- TRUPIANO, Gaetana. *Introduzione alla finanza della cultura*. In: G. TRUPIANO (a cura di). *La finanza della cultura: la spesa, il finanziamento e la tassazione*, Roma TRE-Press, 2015.