

## NOTA SULL'APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO

### 1. Premessa

La Commissione UE, nel suo ruolo di garante del rispetto della disciplina della concorrenza, ha disciplinato con il Reg. (UE) 651/2014, il sostegno pubblico della cultura sotto il profilo delle regole sugli aiuti di Stato.

I criteri che determinano l'esistenza o meno di aiuti di Stato sono enunciati dalla Commissione UE e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, compendiate nella "Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (GUUE C 262 del 19 luglio 2016 pg. 1, in seguito "Comunicazione") e spetta alle amministrazioni che concedono i finanziamenti pubblici l'onere di darne concreta applicazione nei casi specifici.

La presente nota illustra i criteri adottati e la metodologia utilizzata da Lazio Innova e dalla Regione Lazio per applicare la disciplina sugli aiuti di Stato nel caso delle sovvenzioni agli investimenti previsti nella seconda fase dell'Avviso DTC TE2 "Ricerca e sviluppo di tecnologie per la valorizzazione del patrimonio culturale".

Ai sensi dell'art. 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea si ha un aiuto di Stato quando, mediante risorse riconducibili, anche indirettamente, ai pubblici poteri, si realizza un vantaggio per talune imprese tale da falsare la concorrenza ed incidere sugli scambi. I requisiti dell'aiuto di Stato sono dunque la natura pubblica delle risorse, il fatto che di esse beneficino determinate imprese (selettività), gli effetti sul mercato, anche a livello transnazionale.

La presente nota, scontata l'origine pubblica delle risorse stanziare e la selettività dell'Avviso, si soffermerà sugli altri elementi che devono essere presenti affinché un finanziamento pubblico abbia natura di aiuto di Stato:

1. la natura economica dell'attività dei beneficiari diretti ed indiretti dell'Avviso (nell'ampia accezione della disciplina sugli aiuti di Stato compendiate al capitolo 2 della Comunicazione);
2. la capacità dell'agevolazione di incidere sulla concorrenza fra imprese e sugli scambi tra Stati membri (compendiate al capitolo 6 della Comunicazione).

Per quanto riguarda l'applicazione del secondo criterio a un beneficiario che è un soggetto che esercita attività economica, anche su un mercato locale, la Commissione UE tende a non escludere che l'agevolazione possa avvantaggiarlo nel crescere su mercati più ampi, anche se solo in potenza e in un futuro non prossimo. Inoltre, la Commissione tende a non escludere che una attività economica che per sua natura si rivolge ad un mercato locale (ad esempio una sala cinematografica) non sia in concorrenza con imprese che operano su mercati più ampi (ad esempio una catena di sale).

Sono limitati i casi in cui la Commissione ha ritenuto che dei finanziamenti pubblici alle imprese non avessero natura di aiuto di Stato in quanto non in grado di incidere, nemmeno potenzialmente, sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri.

Nella pratica quindi il criterio che sarà applicato per l'Avviso in oggetto è quello della natura economica o meno dell'attività svolta dai beneficiari, che nel caso delle infrastrutture e delle attività culturali può dipendere dalla tipologia di infrastruttura o attività, ma anche da come è gestita l'infrastruttura o svolta l'attività o dal ruolo che hanno diversi soggetti in tale gestione o svolgimento e dai benefici che possono di conseguenza trarre dall'investimento agevolato.

La presente nota a tal fine illustra i criteri che determinano la natura economica o meno dell'attività svolta con un focus sul caso delle infrastrutture e delle attività culturali, in modo da consentire ai beneficiari di fornire tutta la documentazione utile e pertinente per consentire a Lazio Innova e alla Regione Lazio di applicare correttamente tale criterio.

### 2. La metodologia

Ciò posto qui si sintetizza la metodologia che sarà utilizzata, nella forma di una serie di questioni da affrontare in

successione (cd. “albero decisionale”).

**1) Ci sono beneficiari indiretti**, vale a dire soggetti individuati (non il largo pubblico o settori economici) diversi dell'entità legale che realizza l'investimento agevolato e riceve la sovvenzione (proprietari, gestori o utilizzatori privilegiati), **che possono avere vantaggi economici per effetto dell'investimento agevolato?**

Se la risposta è **SI**: le questioni successive vanno poste anche con riferimento a tali beneficiari indiretti (si faccia riferimento in particolare al capitolo 4 e ai paragrafi 5.4 e 5.5).

**2) Le entrate “commerciali” del Beneficiario** (comprese quelle per la bigliettazione) **sono nulle** (attività svolta gratuitamente) **o inferiori al 50% dei costi complessivi correnti di gestione** (o dei “costi effettivi” se disponibili)?

Se la risposta è **SI**: nessun aiuto di Stato. Se la risposta è **NO**: si vada al quesito successivo.

**3) Se le entrate “commerciali” superano il 50% dei costi, ci sono altri elementi documentati che consentono di escludere che il Beneficiario svolga attività economica?**

Se la risposta è **SI**: nessun aiuto di Stato.

Se la risposta è **NO** la sovvenzione sarà riconosciuta quale aiuto di Stato nella misura dell'80% delle spese ammissibili ai sensi dell'art. 53, paragrafo 8 del Reg. (UE) 651/2014 come modificato dal Reg. (UE) 2017/1084, che ha innalzato l'importo massimo dell'aiuto concedibile a 2 milioni di euro.

Tali soglie vanno rispettate anche considerando altri aiuti di stato concessi sulle medesime spese ammissibili e i beneficiari, anche indiretti, degli aiuti non possono essere imprese in difficoltà come stabilito dall'art. 1 del medesimo Reg. (UE) 651/2014.

L'erogazione dell'aiuto non può essere eseguita se il beneficiario è destinatario di un ordine di recupero pendente a seguito di una decisione della Commissione UE che dichiara l'aiuto ricevuto illegale e incompatibile con il mercato comune.

Considerati gli interventi ammessi in prima fase l'amministrazione ha ritenuto di non applicare il paragrafo 6 dell'art. 53 del Reg. (UE) 651/2014. Questo comma, infatti, richiedeva di individuare ex ante il risultato operativo dell'investimento agevolato, da sottrarre all'importo dell'investimento stesso per determinare l'importo dell'aiuto di Stato, oppure di prevedere un meccanismo di recupero di tale risultato operativo.

Entrambe le modalità previste da tale paragrafo 6 sono risultate di difficile applicazione nel caso degli interventi ammessi in prima fase e il meccanismo di recupero poteva rendere incerto nel tempo l'ammontare della sovvenzione, situazione difficilmente gestibile per la maggior parte dei beneficiari della sovvenzione di prima fase che sono soggetti alle norme in materia di contabilità pubblica.

Peraltro, si è rafforzata anche la convinzione che il ricorso alla modalità di calcolo semplificata di cui al comma 8, prevista per le sovvenzioni di più piccolo importo, fosse compatibile con la copertura del restante 20% da parte dei beneficiari, anche nel caso siano Enti Pubblici, con risorse del proprio bilancio di cui possono disporre in autonomia<sup>8</sup>. Se infatti essi sono considerati imprese ai sensi della normativa sugli aiuti di Stato, essi devono essere anche in grado di investire proprie risorse qualora lo ritengano conveniente, come farebbe una qualsiasi impresa.

### 3. L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato al sostegno pubblico della cultura

Al di là del settore specifico dell'audiovisivo, disciplinato, sotto il profilo degli aiuti di Stato, fin dal 2001, la Commissione si è raramente espressa circa gli aiuti di Stato nel sostegno pubblico al settore culturale: le notifiche

<sup>8</sup> Resta fermo il rispetto delle intensità massime di aiuto (ai sensi dell'articolo 8 e del paragrafo 8 dell'art. 53 del Reg. (UE) 651/2014) in caso di cumulo, qualora la copertura del restante 20% derivasse da finanziamenti concessi con altre risorse statali finalizzate al medesimo investimento configuranti aiuti di Stato.

di aiuti al settore sono state infatti del tutto occasionali e limitate a casi marginali, fornendo quindi pochi riferimenti per i casi più frequenti.

A seguito della sentenza della Corte di Giustizia europea sul caso Leipzig-Halle<sup>9</sup>, la Commissione UE ha segnalato la possibile presenza di aiuti di Stato nei progetti infrastrutturali ed ha dedicato una “Griglia Analitica” alle infrastrutture culturali cofinanziate dai Fondi strutturali, richiamando i criteri idonei a stabilire quando l'intervento pubblico in questo settore costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1 del TFUE.

In tale documento essa mutua dall'ambito delle attività produttive il principio dell'investitore privato, per stabilire se un finanziamento comporti aiuti di Stato, essa infatti invita a domandarsi: “se anche un investitore commerciale avrebbe messo a disposizione del progetto i fondi necessari agli stessi termini e alle stesse condizioni”; circostanza dimostrabile “con la presenza di significativi investimenti congiunti di operatori commerciali con le autorità pubbliche e/o con la presenza di un piano d'impresa solido che dimostri che gli investimenti forniscono un adeguato tasso di rendimento per gli investitori, allineato a quello che si attenderebbero operatori commerciali per progetti analoghi”.

La Commissione UE riconosce che “per musei e monumenti storici più piccoli che si rapportano ad una domanda strettamente locale e non attirano visitatori a livello internazionale, l'effetto esercitato sugli scambi potrebbe essere non necessariamente evidente. La dimensione ed il bilancio limitati di progetti relativi a musei possono anche consentire di escludere un effetto sugli scambi tra Stati Membri, dal momento che le persone provenienti da altri Stati Membri tendono a non attraversare i confini allo scopo primario di visitare tali musei. Per musei e monumenti storici più grandi che godono di fama internazionale, tuttavia, non è possibile escludere un effetto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati Membri. La valutazione dipende dall'effettiva/potenziata capacità di attrarre visitatori stranieri”.

Questa impostazione, che si fonda sul presupposto che le attività culturali, ivi comprese quelle relative alla realizzazione e gestione delle infrastrutture culturali, siano attività di impresa, ha ispirato la formulazione dell'art. 53 del Reg. (UE) 651/2014 che all'art. 2 recita: “Gli aiuti sono concessi per i seguenti obiettivi e attività culturali:

- a) musei, archivi, biblioteche, centri o spazi culturali e artistici, teatri, sale cinematografiche, teatri lirici, sale da concerto, altre organizzazioni del settore dello spettacolo dal vivo, cineteche e altre analoghe infrastrutture, organizzazioni e istituzioni culturali e artistiche;
- b) il patrimonio materiale comprendente il patrimonio culturale mobile e immobile e siti archeologici, monumenti, siti ed edifici storici; il patrimonio naturale collegato direttamente al patrimonio culturale o riconosciuto formalmente come patrimonio naturale o culturale dalle autorità pubbliche competenti di uno Stato membro;
- c) il patrimonio immateriale in tutte le sue forme, compresi i costumi e l'artigianato del folclore tradizionale;
- d) eventi artistici o culturali, spettacoli, festival, mostre e altre attività culturali analoghe;
- e) attività di educazione culturale e artistica e sensibilizzazione sull'importanza della tutela e promozione della diversità delle espressioni culturali tramite programmi educativi e di sensibilizzazione del pubblico, compreso mediante l'uso delle nuove tecnologie;
- f) scrittura, editing, produzione, distribuzione, digitalizzazione e pubblicazione di musica e opere letterarie, comprese le traduzioni.”

Tale disposizione va letta alla luce del 72° considerando dello stesso Regolamento, laddove, prendendo atto del fatto che gli aiuti al settore, quand'anche siano aiuti di Stato, “non danno generalmente luogo ad una distorsione significativa della concorrenza” e, come mostra la prassi, “hanno effetti limitati sugli scambi”, ammette che “nel settore della cultura e della conservazione del patrimonio, determinate misure adottate dagli Stati membri possono non costituire aiuti di Stato in quanto non soddisfano tutti i criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, per esempio perché l'attività svolta non è economica o non incide sugli scambi tra Stati membri”.

#### 4. Beneficiari Diretti, Indiretti e attrattività turistica

Perché si abbia un aiuto di Stato occorre che l'intervento pubblico produca un vantaggio per delle imprese

<sup>9</sup> Cause riunite T-443/08 e T-455/08, Freistaat Sachsen, Flughafen Leipzig-Halle e altri/ Commissione (Racc. 2011, p. II-1311); causa C-288/11, Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GbH/Commissione (Racc. 2012, p. I 0000).

(nell'ampia accezione che si approfondisce nel capitolo 5). Normalmente un'impresa che benefici di un'agevolazione pubblica – in qualsiasi forma questa si realizzi<sup>10</sup> – ne ricava un vantaggio: l'agevolazione riduce i costi che quell'impresa avrebbe dovuto sostenere o le consente di realizzare un programma cui altrimenti rinunciarebbe.

Nel campo culturale ciò non è sempre vero; in particolare potrebbe non esserlo nel caso di progetti che prevedono la realizzazione di iniziative certamente apprezzate dal pubblico, ma che non sono tali da costituire un richiamo ulteriore rispetto alla normale appetibilità del sito.

Il finanziamento dei progetti presentati sull'Invito *Intervento 2 - Ricerca e sviluppo di tecnologie per la valorizzazione del patrimonio culturale* – avrà certamente la capacità di valorizzare il patrimonio culturale e, in particolare quello rappresentato dalle infrastrutture di volta in volta coinvolte; ma non è detto che in ogni caso tale valorizzazione si traduca – al di là dell'apprezzamento che essa riceverà dai visitatori – in una attrattiva che incrementi in misura rilevante il numero degli utenti, o che consenta di aumentare il prezzo del biglietto, con conseguente miglioramento della performance economica dell'infrastruttura: ciò che accade usualmente quando beneficiarie dell'agevolazione pubblica siano imprese attive nella produzione di beni o servizi sul mercato.

In particolare, per quanto riguarda i luoghi della cultura di proprietà pubblica che di norma sono fruibili gratuitamente dal pubblico o con tariffe lontane da coprire anche i soli costi di gestione, occorre distinguere a seconda che la gestione sia dello stesso soggetto pubblico cui appartiene o sia affidata in concessione a terzi. Se nel primo caso l'attività economica è generalmente esclusa, la gestione da parte di privati di beni pubblici – sia che riguardi l'intero sito, o solo determinate attività, come il *book shop*, la caffetteria, sale congressi e così via – usualmente si connota come attività economica. Essa è generalmente orientata al profitto o, anche se svolta da entità prive di finalità lucrativa, si pone sul mercato in concorrenza con attività analoghe, quanto meno – ma non necessariamente – in un contesto di prossimità.

Il fatto che il soggetto gestore sia stato selezionato mediante procedura competitiva non modifica tale situazione ed i finanziamenti non previsti dalle condizioni di gara sono suscettibili di costituire aiuto di Stato.

È quindi importante anche rappresentare correttamente i rapporti esistenti tra il beneficiario della sovvenzione, ovvero colui che sostiene le spese dell'investimento agevolato, e altri soggetti che possono trarre vantaggio dall'investimento agevolato (beneficiario indiretto dell'aiuto). Nel paragrafo 5.3 sono riportati dei casi specifici su come considerare le entrate "commerciali" nel caso in cui proprietari e gestori non coincidano.

Possono esserci, almeno in teoria, degli altri beneficiari indiretti della sovvenzione prevista dall'Avviso perché pur non essendo né proprietari né gestori dell'infrastruttura culturale, sono imprese identificate che traggono una utilità economica diretta dal investimento sovvenzionato, ma si deve trattare di utilizzatori esclusivi o privilegiati dell'investimento, o di una sua parte, non ad esempio degli operatori turistici in genere che essendo situati nelle vicinanze dell'infrastruttura culturale sovvenzionata possono beneficiare dell'aumento dei visitatori prodotti dagli investimenti.

Il patrimonio culturale può essere senz'altro un importante volano per il turismo, nel senso che la mobilità delle persone per fini diversi dal lavoro è in larga misura condizionata dal richiamo che esercitano città d'arte, siti archeologici, monumenti, musei, ecc. È certamente vero che investire nel patrimonio culturale assicura un ritorno in termini di incremento del turismo. Ma si tratta solo di uno dei fattori rilevanti, che concorre – assieme alle bellezze naturali, alla cucina, al clima, alla varietà dell'offerta turistica e persino alla viabilità o alla presenza di servizi di trasporto – a determinare l'appetibilità del nostro paese, come possono esserlo le spiagge bianche, la barriera corallina, l'aurora boreale, i fiordi, ecc. per altri.

Il fatto che il patrimonio culturale possa avere – come certamente ha – ricadute su altre attività economiche non

---

<sup>10</sup> A titolo esemplificativo: un contributo riduce il costo degli investimenti; uno sgravio fiscale aumenta la liquidità dell'impresa; una garanzia consente di accedere al credito bancario; un aiuto all'assunzione favorisce l'impresa in fasi di espansione; un aiuto alla formazione consente di migliorare le professionalità dei dipendenti a costo ridotto. Tutto si traduce in una maggiore e competitività dei prodotti o dei servizi offerti sul mercato: dunque, in un vantaggio per l'impresa beneficiaria.

è sufficiente per stabilire se il finanziamento della cultura è un aiuto di Stato, effetti economici secondari sono caratteristici di quasi tutte le misure di aiuto di Stato.

Si verifica un vantaggio indiretto e quindi un aiuto di Stato solo se l'agevolazione trasferisce i suoi benefici economici secondari a imprese o gruppi di imprese identificabili. Ciò avviene, per esempio, se l'aiuto diretto è, di fatto o di diritto, subordinato all'acquisto di beni o servizi prodotti esclusivamente da talune imprese o solo ben identificate imprese hanno accesso, di diritto o di fatto, all'infrastruttura culturale agevolata se non all'investimento agevolato.

La compatibilità degli aiuti alle attività aeroportuali, ad esempio, è valutata con riferimento agli effetti che essi producono sulla competitività dell'aeroporto, o del soggetto economico che ne ha la gestione, o delle compagnie aeree che vi fanno scalo (utilizzatori), non per le ricadute innegabili ed ovvie che essi hanno sulle attività economiche del territorio interessato, in primis quelle nel settore turistico.

## 5. La natura economica dell'attività e il caso specifico delle infrastrutture culturali

### 5.1 Nozione di attività economica e di Impresa

Non esiste nel diritto comunitario una definizione codificata di impresa; la si evince dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale è impresa qualsiasi soggetto che eserciti un'attività di natura economica e che offra beni o servizi in concorrenza (attuale o potenziale) con altri operatori attivi sul mercato: si tratta di una nozione ampia, nella quale rientrano tutte le imprese private e pubbliche, a prescindere dalla loro natura giuridica, dalla presenza di un fine lucrativo, dalle modalità di finanziamento (pubblico o privato).

Non rientrano nella nozione di impresa le attività svolte nel quadro delle prerogative normalmente esercitate dai pubblici poteri, in vista di finalità e secondo modalità non imprenditoriali. Al contrario, in molti casi enti pubblici o amministrazioni locali possono essere considerati alla stregua di imprese quando esercitano sul mercato un'attività economica, sebbene svolgano una serie di compiti pubblici e possano esercitare pubblici poteri. In sostanza, sarà economica un'attività svolta da un ente pubblico se può essere dissociata dall'esercizio dei pubblici poteri; se cioè l'ente agisce, in relazione a tale attività, alla stregua di un'impresa.

Come ricorda la Commissione, *“l'interpretazione del concetto di attività economica dipende, tra le altre cose, dalle circostanze specifiche, dal modo in cui l'attività è organizzata dallo Stato e dal contesto in cui viene organizzata”*<sup>11</sup>. La stessa attività può dunque assumere le connotazioni di attività economica in uno Stato membro e non avere questa caratteristica in un altro.

In ambito culturale, come in altri settori, sono presenti soggetti che – al di là della loro natura giuridica – svolgono sia attività non economica che attività economica<sup>12</sup>. In questi casi, si ritiene che se la seconda è marginale rispetto alla prima<sup>13</sup>, prevale la natura non economica del soggetto in questione.

Se l'attività economica non è invece marginale, perché il finanziamento dell'attività non economica non sia considerato aiuto di Stato, l'ente deve dotarsi di una contabilità separata (o di un sistema di imputazione dei costi) che consenta di distinguere l'una dall'altra ed i finanziamenti destinati a ciascuna di esse (in modo che il finanziamento pubblico delle attività non economiche non possa recare vantaggio all'attività economica a scapito dei concorrenti).

Solo i soggetti assoggettati alla contabilità pubblica devono tenere tale contabilità separata, mentre i soggetti assoggettati alle norme civilistiche in tema di contabilità vi ricorrono raramente e principalmente quando sono

<sup>11</sup> Decisione della Commissione del 19 dicembre 2012 relativa all'aiuto di Stato SA.20829 (C26/2010, ex NN 43/2010 ex CP 71/2006), Regime riguardante l'esenzione dall'ICI per gli immobili utilizzati da enti non commerciali per fini specifici cui l'Italia ha dato esecuzione.

<sup>12</sup> È il caso di una Fondazione che da un lato gestisce teatri di proprietà pubblica in chiave non economica, dall'altro svolge attività di agente di una nota compagnia internazionale. La seconda è certamente attività economica (in quanto potrebbe essere svolta da chiunque sul mercato), ancorché potrebbe non esserlo quella della compagnia stessa.

<sup>13</sup> Generalmente si considera marginale (o “ancillare”) un'attività che rappresenta non più del 20% dell'attività del soggetto nel suo complesso.

concessionari di lavori o servizi pubblici, nel qual caso il più delle volte il contraente pubblico richiede piuttosto una separazione societaria (società di progetto) e non solo contabile. Non si può escludere che tuttavia anche enti privati (es. fondazioni o associazioni) adottino tale contabilità separata.

## 5.2 Il caso specifico delle infrastrutture e delle attività culturali

Per stabilire se un'attività di tipo culturale sia qualificabile attività di impresa, si deve verificare innanzi tutto se effettivamente essa, per sua natura, consista nell'offrire beni o servizi sul mercato, ricevendone una remunerazione adeguata.

Ovviamente si esclude del tutto l'attività economica quando l'utilizzo dell'infrastruttura culturale è totalmente gratuita (ingresso, locazione e altre modalità di fruizione).

Il fatto che l'ingresso in un museo comporti il pagamento di un biglietto non significa di per sé che quel biglietto rappresenti il corrispettivo per un servizio. Nel sistema culturale pubblico italiano, le entrate per bigliettazione sono di norma un contributo alle spese per un servizio a carattere sociale, che potrebbe essere erogato gratuitamente: e in effetti lo è per quanto riguarda determinate categorie di utenti (studenti, anziani, insegnanti, iscritti a determinate associazioni, ecc.), e raramente l'ingresso ad un museo si può quindi considerare una prestazione fornita sul mercato a fronte del pagamento di un corrispettivo.

Il valore del patrimonio culturale come bene comune da salvaguardare è chiaramente riconosciuto dalla Costituzione italiana che, all'art. 9, 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”*. Dal riconoscimento fra i principi fondamentali della Costituzione dell'esigenza di salvaguardare il patrimonio storico e artistico nazionale, per renderlo fruibile a tutti, discendono l'organizzazione e le modalità di gestione del sistema museale italiano, finalizzati a favorire appunto la più ampia fruizione del patrimonio culturale nazionale, in quanto bene comune. Gestione che non è improntata al criterio dell'investitore privato, privilegiando la funzione di servizio pubblico e sociale.

Questa impostazione è stata recepita dalla Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato che, nel testo definitivo<sup>14</sup>, licenziato due anni dopo l'adozione del Reg. (UE) 651/2014, del quale costituisce dunque – per certi aspetti – interpretazione, dopo aver sottolineato il ruolo della cultura come *“veicolo di identità, valori e contenuti che rispecchiano e modellano le società dell'Unione”* ed aver ricordato che talune attività del settore *“possono essere organizzate in modo non commerciale”*, riconosce, più in generale, che *“il finanziamento pubblico di attività legate alla cultura e alla conservazione del patrimonio accessibili al pubblico gratuitamente risponda a un interesse esclusivamente sociale e culturale che non riveste carattere economico”* ed aggiunge che *“il fatto che i visitatori di un'istituzione culturale o i partecipanti a un'attività culturale o di conservazione del patrimonio ... accessibile al pubblico siano tenuti a versare un contributo in denaro che copra solo una frazione del costo effettivo non modifica il carattere non economico di tale attività, in quanto tale contributo non può essere considerato un'autentica remunerazione del servizio prestato”*<sup>15</sup>.

La Commissione ha ormai riconosciuto che il sistema museale pubblico italiano (intendendo musei, scavi archeologici, monumenti) non è gestito alla stregua di un'attività economica. Il fatto che una singola infrastruttura culturale, in un determinato esercizio finanziario, possa coprire una parte preponderante dei suoi costi, grazie ad *“entrate proprie”* (proventi dalla biglietteria, sponsorizzazioni, cessione del marchio, entrate dalla locazione di spazi per eventi), non modifica la natura non economica dell'attività, se tale situazione non ha un carattere di stabilità e certezza nel tempo e, soprattutto, se i proventi derivanti da essa non consentono la copertura in maniera stabile della maggior parte dei suoi costi.

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GUUE C 262 del 19 luglio 2016, pp. 1 ss.).

<sup>15</sup> L'apertura verso l'esclusione della presenza di attività economica nella gestione dei beni e delle attività culturali anche nel caso del pagamento di un biglietto d'ingresso è una risposta alle istanze italiane che hanno evidenziato come tale biglietto non abbia la funzione di remunerare un servizio, ma di contribuire parzialmente (in modo variabile e non quantificabile) ai costi.

In materia di infrastrutture, in particolare, la prassi decisionale della Commissione, richiamata anche dalla Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato, esclude che possa costituire aiuto di Stato il finanziamento di biblioteche e archivi. A questo proposito è significativo il fatto che la Commissione ritenga che *“molte attività culturali o di conservazione del patrimonio risultano oggettivamente non sostituibili (come la gestione di archivi pubblici contenenti documenti unici) e si può, pertanto, escludere l’esistenza di un vero mercato. Secondo la Commissione, anche tali attività dovrebbero essere considerate di carattere non economico”*. Si dovrebbe piuttosto parlare di mancanza di concorrenza (l’unicità non esclude la natura di attività economica, ma la concorrenza, che può esserci solo fra beni fungibili<sup>16</sup>).

Certo, non si può negare che possa esistere competizione tra siti culturali, ma il concetto di competizione è sostanzialmente diverso da quello di concorrenza, che attiene essenzialmente al mercato. Concorrenza, in questa accezione, esiste fra offerte fra loro alternative, tale per cui l’acquisto di un bene o di un servizio da un operatore del settore comporti la rinuncia ad un acquisto analogo da un altro operatore. In sostanza, si registra concorrenza solo tra beni o servizi comparabili e tra loro sostituibili: fra automobili della stessa gamma, fra imprese che producono o commercializzano arredamenti, fra imprese di costruzione, fra prodotti che abbiano analoga appetibilità<sup>17</sup> per l’utenza di riferimento. Non c’è concorrenza tra due musei o tra due monumenti<sup>18</sup>.

Secondo la Commissione UE, hanno invece carattere economico *“le attività culturali e di conservazione del patrimonio ... prevalentemente finanziate dai contributi dei visitatori o degli utenti o attraverso altri mezzi commerciali (ad esempio esposizioni commerciali, cinema, spettacoli musicali e festival a carattere commerciale, ...)”*.

Esistono società che organizzano eventi al di fuori del sistema dell’offerta pubblica, con finalità lucrative e risultati economici soddisfacenti. Così come alcuni siti culturali di proprietà dello Stato o di Enti pubblici sono affidate, mediante gara pubblica, a soggetti che li gestiscono con criteri imprenditoriali, corrispondendo alla proprietà un canone e mirando al profitto. È evidente che in questi casi si tratti di attività economica.

Costituisce inoltre attività d’impresa l’utilizzazione di un immobile storico con rilevanza culturale per finalità commerciali: il castello, il palazzo, la villa locati per congressi o eventi privati; l’immobile storico trasformato in albergo, o in sede di un’impresa<sup>19</sup>. Anche in questo caso occorre tuttavia distinguere fra l’ipotesi di utilizzo occasionale per questi fini (allo scopo di recuperare parte dei costi connessi al mantenimento dell’edificio) e quella in cui l’utilizzo a fini commerciali è prevalente. Solo nel secondo caso si applicano gli aiuti di Stato.

Peraltro, se l’infrastruttura culturale è classificata tale in quanto presenta caratteristiche di interesse storico/artistico (ad esempio un edificio “vincolato” ai sensi del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), ma viene utilizzata

<sup>16</sup> Tali considerazioni attengono piuttosto alla “capacità dell’agevolazione di incidere sulla concorrenza fra imprese e sugli scambi tra gli Stati membri”, ma l’argomento della “infungibilità” dei beni e delle attività culturali non è stato affrontato con chiarezza dalla Commissione che ha piuttosto suggerito, sia pure prima del cambio di indirizzo, il criterio qualitativo di attirare visitatori da altri Stati membri. Solo informalmente la Commissione si è espressa su eventuali criteri quantitativi giudicando congrua la cifra di 100.000 visitatori di un museo all’anno (gli accessi al Louvre in un week end) per escludere comunque l’incidenza del suo finanziamento pubblico sugli scambi tra gli Stati membri.

<sup>17</sup> Appetibilità che, a seconda della tipologia di prodotto e del bacino di utenza (individuato in termini geografici, culturali, di età, di censo, ecc.), sarà determinata da fattori oggettivi e/o soggettivi (costo, rapporto qualità/prezzo, funzionalità, immagine, moda, emulazione, ecc.).

<sup>18</sup> Ciò è del resto dimostrato dal fatto che i musei non hanno questa percezione (fatto questo normalmente rilevante nella valutazione dell’effetto distorsivo del sostegno pubblico), come dimostrano, tra l’altro, i frequenti scambi di opere che avvengono tra musei anche di paesi diversi, in occasione di esposizioni tematiche o monografiche. Per fare un esempio, in concomitanza con la chiusura per restauri del museo Picasso di Parigi, le opere più significative dell’artista (ben 250) sono state prestate per un’esposizione di grande richiamo tenutasi a Palazzo reale a Milano. Se il museo Picasso si sentisse in concorrenza sul mercato eviterebbe di consentire la fruizione di gran parte delle sue opere a suoi potenziali utenti in una sede diversa dalla propria e sufficientemente vicina da poter essere considerata in concorrenza (se concorrenza ci fosse). E non sarebbe stato possibile organizzare ad Aquileia la mostra *“Tesori e Imperatori. Lo splendore della Serbia romana”* se il Museo Nazionale di Belgrado, ritenendo di “perdere clienti”, non avesse prestato le proprie opere più significative in circostanze analoghe. E gli esempi potrebbero essere infiniti.

<sup>19</sup> Come afferma la Commissione, *“le attività culturali e di conservazione del patrimonio che favoriscono esclusivamente talune imprese e non il grande pubblico (ad esempio il restauro di un edificio storico utilizzato da una società privata) dovrebbero di norma essere considerate attività economiche”* (Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato cit.).

essenzialmente per finalità economiche extra culturali (è, ad esempio, adibita ad albergo), gli aiuti concessi alle condizioni particolarmente vantaggiose riservate al settore culturale<sup>20</sup>, come quelli previsti dall'Avviso, devono riferirsi a investimenti strettamente legati all'aspetto culturale.

### 5.3 L'euristica delle entrate "commerciali" prevalenti

Come già sottolineato la Commissione ha affermato che hanno carattere economico *"le attività culturali e di conservazione del patrimonio ... prevalentemente finanziate dai contributi dei visitatori o degli utenti o attraverso altri mezzi commerciali (ad esempio esposizioni commerciali, cinema, spettacoli musicali e festival a carattere commerciale, ...)"* e c'è chi sottolinea l'avverbio *"prevalentemente"*, traducendo questo riferimento nella regola per cui non sarebbe economica l'attività che non sia finanziata per almeno il 50% dei suoi costi attraverso le entrate da biglietteria o dalla vendita di prodotti o servizi (incluso il caso di totale gratuità per gli utilizzatori).

Anche se tale interpretazione "aritmetica" non è condivisa da tutti<sup>21</sup>, essa fornisce un criterio di semplice applicazione che consente con ogni probabilità, sulla base di documenti disponibili, di individuare un buon numero di casi concreti per i quali la sovvenzione prevista dall'Avviso non è un aiuto di Stato, riservando ai rimanenti la produzione di altri documenti e analisi più articolate.

Sempre rimanendo all'interno della interpretazione aritmetica si deve quindi considerare che anche se le entrate "commerciali" (biglietteria e altro) superano il 50% dei costi di gestione correnti, si dovrebbero considerare i costi che prenderebbe in considerazione il bilancio di un'impresa (i "costi effettivi"), comprensivi dunque, degli ammortamenti, degli accantonamenti per la manutenzione straordinaria, delle acquisizioni, dei restauri e così via. E, tenendo conto di tutto ciò, anche nei casi in cui le entrate "commerciali" superano il 50% dei costi della gestione corrente, quella percentuale si riduce enormemente. Non sempre è però disponibile qualcosa di assimilabile ad un bilancio di impresa per gran parte dei beneficiari della sovvenzione di prima fase dell'Avviso, che tuttavia possono fornire eventualmente altri documenti pertinenti (es. sugli investimenti anche manutentivi realizzati negli ultimi anni).

### 5.4 Entrate commerciali e beneficiari diretti ed indiretti

Qualora l'infrastruttura culturale non sia gestita dal proprietario ma sia affidata ad un soggetto diverso, si dovrà individuare – in funzione del rapporto giuridico/economico intercorrente tra le parti – chi sia il beneficiario del finanziamento pubblico (diretto o indiretto). In questo caso, come nel caso che ci sia comunque un utilizzatore privilegiato (esclusivo in quanto l'unico utilizzatore, anche per situazioni di fatto, o che abbia una situazione di vantaggio nell'utilizzo rispetto ad altri, in forza a dei diritti particolari) dell'infrastruttura diverso dal proprietario o il gestore, si dovranno fare le seguenti valutazioni:

- a. se il gestore viene remunerato per il suo servizio<sup>22</sup>, esso svolge attività economica e la sovvenzione a lui riconosciuta ha quindi natura di aiuto di Stato a meno che, come già osservato, la sovvenzione oggetto dell'avviso non fosse già prevista nelle condizioni di gara. Se beneficiario della sovvenzione è invece il proprietario e i benefici non si trasmettono indirettamente al gestore esistente, si ricade nell'ipotesi normale e la remunerazione del gestore sarà conteggiata tra i costi di gestione.
- b. se il gestore corrisponde un canone di locazione all'Ente proprietario, assumendo in proprio il rischio d'impresa, in linea di principio esso svolge attività economica e la sovvenzione a lui riconosciuta ha quindi natura di aiuto di Stato. Il canone di locazione sarà conteggiato nelle entrate (invece della biglietteria e dei proventi della gestione) dal proprietario e a ciò si avrà riguardo qualora sia quest'ultimo a beneficiare del

<sup>20</sup> Gli aiuti alla cultura sono considerati compatibili in misura ben superiore rispetto a qualsiasi altro tipo di attività economica; è dunque sempre necessario chiarire qual è l'attività che si avvale dell'aiuto.

<sup>21</sup> Essa è infatti lontana dalla logica e dallo spirito del principio, ma anche il termine tradotto in italiano con l'avverbio "prevalentemente" è espresso in inglese (la lingua di lavoro della Commissione UE) con la parola "predominantly", che ha come sinonimi "chiefly, generally, largely, mainly, substantially" e come contrari "completely, entirely, fully, o, all'opposto, just marginally, minimally, scarcely".

<sup>22</sup> La remunerazione potrà prescindere dal risultato operativo o anche prevedere una premialità in funzione dei risultati.



finanziamento pubblico;

- c. se la gestione è affidata ad un'entità con finalità sociali o culturali (una fondazione, un'associazione culturale, il FAI, ...), senza che ciò comporti né costi, né entrate per la proprietà, i criteri di valutazione sono, in linea di principio, quelli indicati nel caso di gestione diretta.

Nel caso si instauri un nuovo rapporto di gestione riguardante l'investimento oggetto della sovvenzione, il gestore non è beneficiario di aiuto di Stato se è individuato mediante una procedura ad evidenza pubblica che stabilisce anche il corrispettivo di mercato della gestione. Questa può essere anche la medesima procedura ad evidenza pubblica che affida la realizzazione dell'investimento (concessione).

Qualora l'infrastruttura venga gestita direttamente, ma siano affidati a terzi determinati servizi accessori, come la caffetteria o il *bookshop*, i titolari di tali servizi svolgono senza dubbio attività economica. Tuttavia, ai fini del finanziamento previsto dal bando, essi non saranno presi in considerazione salvo nel caso di un investimento direttamente imputabile a tali servizi accessori. Il canone che essi corrisponderanno alla proprietà o il compenso che essi riceveranno per il servizio saranno computati – rispettivamente, come entrate o come costi – alla proprietà, ai fini della qualificazione della sua attività come economica o meno.

La circostanza che l'infrastruttura sia di proprietà privata (chiese, musei diocesani, gallerie o esposizioni organizzate da banche o fondazioni, siti gestiti dal FAI, palazzi di privati cittadini, ecc.) non è invece di per sé rilevante<sup>23</sup>, se le modalità di gestione sono le medesime: se cioè le entrate da biglietteria o da attività commerciali di altro genere non coprono che una parte dei costi, considerati anche i costi cosiddetti figurativi rappresentati, ad esempio, dal personale volontario.

Si deve inoltre tenere presente che, ai sensi dell'art. 110 del Codice dei beni culturali, e con l'eccezione dei Poli Museali o Musei autonomi, i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti, dai canoni di concessione, dai corrispettivi per la riproduzione dei beni culturali sono versati ai soggetti pubblici cui i luoghi della cultura appartengono o sono in consegna e sono destinati ad interventi per la sicurezza e la conservazione, in misura per nulla proporzionale agli incassi realizzati da ciascuna infrastruttura<sup>24</sup>. È opportuno che i beneficiari segnalino di trovarsi in questa situazione perché in tal caso le valutazioni di cui sopra dovrebbero dunque essere riferite al sistema, non al singolo bene.

<sup>23</sup> Ai sensi dell'art. 101, comma 4 del Codice dei beni culturali (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) *“le strutture espositive e di consultazione nonché i luoghi di cui al comma 1 che appartengono a soggetti privati e sono aperti al pubblico espletano un servizio privato di utilità sociale”*

<sup>24</sup> Per avere un quadro della situazione, si pensi che nel 2011 la riassegnazione alla Galleria d'Arte Moderna di Roma è stata del 42,8% rispetto agli incassi da biglietteria della Galleria stessa; il ritorno per il Cenacolo Vinciano di Milano è stato del 25,4%, per la Galleria nazionale di Urbino del 7,3%, per il Castello di Miramare del 6,2%, per la Reggia di Caserta del 5,8% (Fonte: Marilena Pirrelli e Maria Adelaide Marchesini (ArtEconomy24- Il Sole 24 Ore), Turismo e patrimonio artistico, XIII Conferenza Ciset-Banca d'Italia, Venezia 17/04/2013).