

Carlo Eugenio Baldi

## Il finanziamento del patrimonio e delle attività culturali. Come evitare le insidie delle regole europee

(doi: 10.7390/80809)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, maggio-agosto 2015

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

### **Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.



# Aedon

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 2, 2015, Issn 1127-1345 home indice ricerca risorse web

Sul finanziamento delle attività culturali

## Il finanziamento del patrimonio e delle attività culturali. Come evitare le insidie delle regole europee

di [Carlo Eugenio Baldi](#)

**Sommario:** [1. Il contesto.](#) - [2. La disciplina degli aiuti di Stato applicata alla cultura.](#) - [3. Quando l'intervento pubblico non costituisce aiuto di Stato.](#) - [4. Come evitare gli effetti dell'illegalità di un aiuto non giudicato tale.](#) - [5. Come garantire la compatibilità dell'intervento pubblico.](#)

### Public Funding of Cultural Infrastructure and Activities. How to Prevent Problems Connected with European Rules

The new European policy approach to competition considers cultural activities as economic, thus considering public funding of such activities as State aid. This will give rise to unnecessary administrative work on the part of central and local government authorities, including small local authorities. Commission acknowledges that a number of measures taken by Member States may not constitute aid, for example because the activity is not economic or because trade between Member States is not affected. Nonetheless, Commission doesn't point out how to distinguish between what is aid and what is not. In order to simplify the administrative burden for small local authorities it's necessary to state parameters suitable to discern those two kinds of situation, thus granting that the European rules are respected.

**Keywords:** State Aid; Culture; Eu Commission.

### 1. Il contesto

A termini di trattato, ogni misura di sostegno alle imprese che un'amministrazione intende porre in essere deve essere preventivamente notificata alla Commissione europea e da questa autorizzata. Il progressivo allargamento dell'Unione ha reso sempre più gravoso il compito della Direzione generale della concorrenza, incaricata di verificare l'ammissibilità dell'intervento pubblico: il fatto cioè che, pur influenzando sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti perseguono un fine di interesse comune (la promozione della ricerca e dell'innovazione, la salvaguardia dell'ambiente, lo sviluppo delle regioni più deboli, ecc.). Per questa ragione, da alcuni anni a questa parte la Commissione ha iniziato ad adottare regolamenti che stabiliscono a priori le condizioni di compatibilità di determinati aiuti di Stato, esonerando gli Stati membri dall'obbligo di notifica preventiva. Questo processo ha interessato gradualmente nuove categorie di aiuti, fino a giungere, col regolamento n. 651/2014 [1], ad una copertura quasi totale degli interventi pubblici che comportino aiuti alle imprese.

L'ampliamento del campo di applicazione dell'esenzione da notifica riguarda in alcuni casi interventi precedentemente disciplinati da regole specifiche, ma soggetti alla valutazione della Commissione; in altri determina l'estensione dell'applicazione delle regole della concorrenza a settori in relazione ai quali era opinione diffusa che il finanziamento pubblico non si configurasse come aiuto di Stato. Fra le categorie di aiuti ora esentati dall'obbligo di notifica figurano gli aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio.

### 2. La disciplina degli aiuti di Stato applicata alla cultura

Come si è già evidenziato in queste pagine [2], l'art. 53 del regolamento 651/2014, nel disciplinare l'intervento pubblico in campo culturale, riporta un lungo elenco di potenziali aiuti, che comprende ogni attività nel settore, accomunando infrastrutture ed eventi, contenitori e contenuti, iniziative di portata internazionale ed eventi locali, mostre a fini commerciali ed educazione culturale:

a) musei, archivi, biblioteche, centri o spazi culturali e artistici, teatri, 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.

Si tratta di un elenco molto ampio, che interessa, nella maggior parte dei casi, situazioni riconducibili a fatica alla problematica degli aiuti di Stato. È in effetti quanto meno discutibile l'applicazione della nozione di impresa e del concetto di concorrenza [3] - presupposti della presenza di aiuti di Stato - ad attività che rientrano nelle normali competenze e funzioni dei pubblici poteri [4]. È in particolare contestabile l'applicazione della disciplina della concorrenza al finanziamento delle cosiddette infrastrutture culturali. Tuttavia, in assenza del riconoscimento da parte della Commissione della natura non economica, quanto meno nel sistema italiano, della gestione del patrimonio culturale, non si può che prendere atto del nuovo approccio, individuando e mettendo in atto metodologie e procedure che consentano di adeguarsi ad esso, riducendo per quanto possibile adempimenti e costi.

Va peraltro rilevato che il regolamento 651/2014 consente aiuti, nelle fattispecie qui considerate, fino a concorrenza del deficit di finanziamento. Ciò significa che possono essere coperti gli interi costi di un'infrastruttura o di un'attività (dedotte le entrate derivanti dall'attività stessa ed eventuali contributi di fonte privata). Non esistendo problemi di finanziamento, si potrebbe dunque ritenere che nulla sia cambiato: al di là delle questioni di principio, sul piano pratico sembrerebbe irrilevante la differenza tra non aiuto e aiuto compatibile fino a copertura del deficit di finanziamento.

Ma non è così: la concessione del sostegno pubblico, ancorché si tratti di aiuto compatibile - anzi, proprio perché ne sia garantita la compatibilità - deve rispettare le condizioni formali e sostanziali stabilite dal regolamento e comporta adempimenti [5] spesso non compatibili con la natura dell'attività (e la modalità di gestione, ad esempio, delle infrastrutture culturali in Italia) e con la natura e la dimensione dei soggetti pubblici che assicurano il finanziamento del settore.

È dunque indispensabile distinguere le ipotesi di aiuto compatibile da quelle di non aiuto (per esimersi dagli adempimenti richiesti la più ampia gamma di situazioni e di amministrazioni) ed individuare procedure e metodologie che semplifichino al massimo gli aspetti burocratici, nel rispetto delle condizioni poste dal regolamento.

### 3. Quando l'intervento pubblico non costituisce aiuto di Stato

Se da un lato il regolamento 651/2014 presume che qualsiasi intervento pubblico in ambito culturale costituisca potenzialmente un aiuto di Stato, partendo dal presupposto che le infrastrutture e le attività culturali abbiano carattere economico e siano svolte in concorrenza almeno potenziale su un mercato competitivo [6], dall'altro non esclude che, in determinate circostanze, ciò possa non avvenire.

Lo stesso regolamento, al 72° considerando del preambolo, ammette infatti 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'art. 107, paragrafo 1 del trattato, per esempio perché l'attività svolta non è economica o non incide sugli scambi tra Stati membri". Non vengono tuttavia stabiliti parametri né indicati criteri per distinguere l'aiuto dal non aiuto, compito lasciato alla valutazione di ogni amministrazione.

Occorre dunque individuare una metodologia che consenta di stabilire quando il finanziamento pubblico non costituisca aiuto di Stato e non siano pertanto richiesti gli adempimenti che un aiuto compatibile - seppure esentato dall'obbligo di notifica - comporta. Tale metodologia dovrà fare riferimento da un lato alle modalità di gestione e di offerta del servizio oggetto dell'intervento pubblico, dall'altro alla collocazione dell'infrastruttura, alla sua dimensione ed al fatto che essa si rivolga (appunto per le caratteristiche dimensionali e/o per l'ubicazione) ad un'utenza locale, senza alcuna possibilità di essere gestita in chiave economica.

Nella bozza di "comunicazione" sulla nozione di aiuto di Stato vengono richiamati alcuni casi valutati dalla Commissione come non aiuto; tra questi:

- Il finanziamento di musei o altre infrastrutture culturali che difficilmente attraggono visitatori da altri Stati membri: si cita una decisione relativa a musei locali in Sardegna (N 630/2003) ed una riguardante un centro per le arti visive e la ricerca a Cipro (SA.34466);
- Il sostegno a mezzi di informazione e/o prodotti culturali che, per motivi geografici e linguistici, hanno un pubblico limitato a livello locale: si ricordano gli aiuti per le produzioni teatrali nei Paesi baschi (N 257/2007), quelli per Espacio editorial andaluza (N 458/2004), o al Jornal da Madeira (SA.33243);
- Il finanziamento di centri conferenze la cui ubicazione rende improbabile una concorrenza con altri centri in altri

Stati membri: aiuto ad un centro congressi a Visby - Svezia (N 486/2002);

- Contributi a piccole sale cinematografiche in zone rurali o cinema d'essai in aree urbane.

I precedenti citati sono significativi, in quanto testimoniano come la stessa Commissione, notoriamente propensa a preferire una valutazione di compatibilità, piuttosto che di non aiuto, di fronte a situazioni evidentemente marginali, nel caso della cultura in particolare, sia stata più disponibile a riconoscere l'assenza di aiuti di Stato. Il numero esiguo di casi rilevanti non deve ingannare: non si tratta, infatti, di rare eccezioni rispetto ad una prassi di segno opposto, ma di una casistica statisticamente significativa, se si considera che le notifiche in materia di cultura sono state sporadiche, non ritenendo generalmente gli Stati membri che il finanziamento pubblico delle infrastrutture e delle attività in tale settore costituissero aiuto di Stato.

Certo, la lettura dell'elenco delle infrastrutture e attività culturali disciplinate dall'art. 53 è sconcertante e scoraggiante, comprendendo realtà in nessun modo qualificabili come attività economiche ed in ogni caso mai in concorrenza: si pensi alle biblioteche e, a maggior ragione, agli archivi.

Tuttavia la Commissione, anche se in un caso ungherese ha affermato che le biblioteche, pur se a prima vista sembra che non operino in concorrenza, in realtà "there are other private operators, notably bookshops, which arguably offer similar, substitutable goods" [7] (un'affermazione decisamente surreale), si esprime in termini diversi nella recente bozza di Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato, in cui le biblioteche sono portate ad esempio di attività non in concorrenza [8].

Quanto agli archivi, l'unicità dell'offerta di ciascuno di essi (dal più piccolo al più grande) esclude che possa parlarsi di concorrenza (che presuppone l'alternatività rispetto ad altri). Trascurando il fatto che siamo fuori dall'Unione europea ed a solo titolo d'esempio, si pensi al richiamo che esercita a livello planetario la ventilata apertura dell'archivio segreto vaticano. Ora, anche se l'interesse ad accedervi travalica ogni confine, si tratta comunque di una raccolta unica di documenti unici, non alternativi (si fatica ad usare il termine concorrenza) rispetto a qualsiasi altra raccolta e a qualsiasi altro documento.

Questi esempi aiutano ad interpretare - al di là di ogni polemica - il senso dell'articolo 53. Di fronte al rischio che per effetto di un'interpretazione estensiva dei principi enunciati in tutt'altro contesto dalla sentenza Leipzig-Halle si sviluppasse una tendenza appena accennata alla notifica del finanziamento di infrastrutture culturali, la Commissione ha voluto disciplinare in esenzione gli aiuti al settore, consentendo peraltro - ed a prescindere dalle caratteristiche dell'offerta culturale - il totale e perpetuo sostegno pubblico.

La priorità e l'obiettivo erano dunque evitare le notifiche, in un contesto in cui, anche ammettendo un ipotetico effetto distorsivo del finanziamento pubblico, non potrebbe che stabilirsi la sua compatibilità. E per questa ragione l'elenco delle situazioni prese in considerazione è pedantemente completo, allo scopo di escludere che la mancata menzione di una tipologia di infrastruttura o di attività possa essere interpretata non come un'esclusione dall'ambito di applicazione della disciplina degli aiuti di Stato, ma come un'esclusione dall'esenzione dall'obbligo di notifica.

Questo spiega la presenza, nell'elenco, delle biblioteche e degli archivi, o di attività quali l'"educazione culturale e artistica o la sensibilizzazione sull'importanza della tutela e promozione delle diversità delle espressioni culturali tramite programmi educativi e di sensibilizzazione del pubblico" [9]; o ancora "il patrimonio naturale collegato direttamente al patrimonio culturale o riconosciuto formalmente come patrimonio naturale o culturale dalle autorità pubbliche competenti di uno Stato membro": tutte realtà che nulla hanno a che vedere con la concorrenza ed il mercato e, di conseguenza, con la problematica degli aiuti di Stato.

Tenendo conto di queste considerazioni e delle indicazioni desumibili dalla prassi e dai documenti citati, si possono individuare criteri in base ai quali ogni amministrazione potrà valutare, distinguendo tra infrastrutture e attività, se un intervento a favore del settore culturale possa comportare aiuti di Stato.

Nel caso delle infrastrutture, criteri utili possono essere la gratuità della fruizione, la dimensione o l'ubicazione, la caratteristica dell'offerta. Si tratta di infrastrutture con un'utenza essenzialmente di prossimità e comunque non in grado di spostare flussi significativi di visitatori, in particolare da altri Stati membri.

L'appetibilità di un museo o di un altro sito culturale è dimostrata, tra l'altro, dal numero di visitatori. Anche se non esiste una formula matematica che possa stabilire a che livello porre il confine, si può tuttavia verosimilmente ritenere che, anche nell'ottica della Commissione, un museo che non sia in grado di attrarre più di qualche decina di migliaia di visitatori l'anno non possa essere considerato di rilevanza internazionale.

Non si intende fare una graduatoria dei musei o dei siti culturali in funzione della qualità dell'offerta, bensì individuare criteri quantitativi, basati su dati oggettivi relativi agli ingressi, attraverso i quali qualificare il grado di internazionalità dell'utenza e dunque dell'infrastruttura [10].

Per fare una fotografia attendibile della situazione, nella tabella che segue vengono presi in considerazione i dati relativi agli ingressi nei siti di una regione significativa come la Toscana, caratterizzata da un'elevata e diversificata offerta culturale e da un'altissima presenza diffusa di turisti stranieri.

Siti per provincia per numero di ingressi (2012)											

Ingressi per anno	AR	FI	GR	LI	LU	MS	PI	PO	PT	SI	Totali Toscana
> 500.000		6*					2**			1***	9
100-500.000		14					3**			4	21
50-100.000	2	5		3	2		3	1	1	4	21
30-50.000	2	11		1	2	1	3	2	1	5	28
10-30.000	10	22	6	3	9	2	8	3		9	72
1.000-10.000	27	48	29	23	24	11	20	11	26	37	256
< 1.000	17	34	11	8	9	5	16	1	15	19	135
<b>Totali</b>	<b>58</b>	<b>140</b>	<b>46</b>	<b>38</b>	<b>46</b>	<b>19</b>	<b>55</b>	<b>18</b>	<b>43</b>	<b>79</b>	<b>542</b>
<b>% Stranieri</b>	<b>22,3</b>	<b>26</b>	<b>24,6</b>	<b>20,2</b>	<b>22,5</b>	<b>22,4</b>	<b>27,8</b>	<b>17,5</b>	<b>15,6</b>	<b>37,5</b>	<b>25,6%</b>

\* Fra questi Santa Maria del fiore (3.000.000), Galleria degli Uffizi (1.770.356), Galleria dell'Accademia (1.225.332).

\*\* Si tratta del complesso cattedrale, torre pendente, battistero, cimitero monumentale.

\*\*\* Cattedrale di Siena (1.224.189).

Come si vede, la stragrande maggioranza dei siti della regione (il 72%) ha registrato, nel 2012, meno di 10.000 ingressi (il 25% addirittura meno di 1.000), e oltre l'85% si colloca al di sotto dei 30.000 visitatori [11].

I 30.000 ingressi possono rappresentare una soglia assolutamente prudenziale per delimitare le strutture per le quali è indiscutibile che "l'attività svolta non è economica" e "non incide sugli scambi tra Stati membri": 100 visitatori al giorno, per un totale di ingressi annuali inferiore a quelli che registra quotidianamente il Louvre (oltre 32.000 nel 2012). È fuor di dubbio che la soglia può essere portata a livelli superiori; in questo caso la valutazione andrà fatta caso per caso e sarà lasciata alla sensibilità di ciascuna amministrazione.

La tabella (ultima riga) mostra una significativa presenza di stranieri. Il dato va interpretato tenendo conto del fatto che tali visitatori sono concentrati soprattutto nei grandi musei. Considerando le tre località che registrano il maggior numero di ingressi e che ospitano le infrastrutture più frequentate, i sei siti fiorentini che superano i 500.000 visitatori (per un totale di 7.825.000 ingressi) registrano il 65% di tutti gli ingressi nei siti della provincia (il 25% da sola la cattedrale di Santa Maria del fiore), laddove i 120 siti con meno di 100.000 visitatori coprono solo il 10,7%. Analogamente, a Siena la cattedrale è visitata dal 47,4% di tutti i visitatori dei siti della provincia, contro il 29,6% degli ingressi nei 74 siti con meno di 100.000 presenze. E infine a Pisa il 74% degli ingressi si riferisce al complesso della cattedrale e torre pendente. Quanto alle province che non offrono siti di grande richiamo [12], gli ingressi di stranieri - comunque ridotti in valori assoluti - sono correlati alla presenza in Toscana di un turismo internazionale diffuso, caratterizzato da soggiorni prolungati, che in alcuni casi si avvicinano alla residenzialità: un turismo attratto da un'offerta altamente diversificata ed eterogenea, in cui più che la singola infrastruttura - a parte alcune eccellenze - è l'insieme (fatto di arte, ma anche di clima, di paesaggio, di cibo, di ospitalità, ecc.) a richiamare il visitatore.

Se questo ragionamento vale per la Toscana (che presenta caratteristiche riscontrabili in pochi altri territori), a maggior ragione può essere esteso alle altre regioni italiane, dove i numeri sono notevolmente più bassi e la capacità di richiamo di un pubblico non di prossimità è generalmente assai più ridotta.

Per quanto riguarda le attività e gli eventi, i criteri per stabilire un confine tra aiuto e non aiuto potrebbero essere due (anche alternativi): da un lato la gratuità, dall'altro la rilevanza della manifestazione e la sua capacità di richiamare un'utenza non di prossimità; quindi anche l'oggetto della mostra o la tipologia dell'evento. E può non essere irrilevante anche l'ubicazione.

In questo caso, data l'eterogeneità delle situazioni, è più difficile affidarsi ai numeri. Lo si può fare, probabilmente, per le mostre. Delle 223 mostre più visitate in Italia nel 2013 (non integrate nei musei), quasi la metà ha avuto meno di 100 visitatori al giorno (contro gli oltre 4.000 della quarantesima più visitata al mondo) [13]. Si potrebbe dire, in via del tutto prudenziale, che rientrano tra le attività che non incidono sugli scambi le mostre che totalizzano meno di 30.000 visitatori, con una media non superiore a 300 al giorno: il che significa una durata attorno ai 100 giorni, compatibile con la possibilità, almeno teorica, di attrarre visitatori da aree non limitrofe.

È evidente che non va trascurato nemmeno l'oggetto della mostra: se essa può verosimilmente interessare solo - o in larga prevalenza - un'utenza locale, o comunque non internazionale, la sua collocazione nell'ambito del non aiuto è conseguenza naturale, a prescindere dai numeri.

Nel caso delle mostre integrate nei musei o in altri siti oggetto di visita (347 in Italia nel 2013) non è possibile stabilire se la capacità attrattiva sia della mostra o del museo. In ogni caso, gli ingressi alla mostra sono generalmente già conteggiati tra gli ingressi al sito che la ospita. Salvo casi eccezionali - sia in senso positivo che negativo - si potrà considerare che l'evento segua le sorti del contenitore.

Va peraltro considerato che mentre per i musei, i monumenti, i siti archeologici il numero di accessi si riferisce ai dati relativi all'anno precedente, nel caso delle mostre non esiste tale riferimento. La valutazione è dunque del tutto presuntiva e dovrà basarsi sulle aspettative, desumibili da elementi quali i risultati conseguiti in iniziative analoghe precedenti, l'oggetto (e quindi la presunta attrattività) della mostra, la durata della stessa (più è breve, minore sarà la capacità di attrarre visitatori da lontano), l'accessibilità, ecc.

Si tratta degli stessi criteri che si potranno utilizzare nel caso di eventi diversi dalle mostre (il Maggio fiorentino, la

settimana del ..., ma anche le sagre locali), per i quali, peraltro, generalmente esistono dati riferiti al passato. Per eventi di questo tipo, ciò che importa è la tipologia di visitatori, tenendo presente che il carattere non locale della manifestazione è dato dalla circostanza che i visitatori si spostano da lontano in funzione dell'evento, non da presenze anche straniere dovute al fatto che le persone si trovano già in loco per altri motivi.

Quanto alle infrastrutture diverse dai siti di cui si è detto, quali ad esempio i teatri, agli enti che li gestiscono o che operano nel campo della cultura (dagli enti lirici, alle compagnie teatrali, alle bande musicali, ecc.), agli eventi come gli spettacoli dal vivo e ad altre attività culturali di vario genere, non è possibile individuare indicatori quantitativi e si dovrà valutare caso per caso, tenendo conto delle caratteristiche del sito o dell'attività, della sua "dimensione", della capacità prevedibile di attrarre un pubblico non di prossimità, ma anche, se del caso, della barriera linguistica e dell'oggettiva capacità o probabilità di rivolgersi ad un mercato transnazionale.

Nel caso dei teatri (intesi come infrastrutture), si potrà fare riferimento alla capienza e dunque della capacità di accogliere eventi in grado di attrarre un pubblico internazionale. Nel caso delle compagnie, intese in senso lato (teatro, lirica, orchestre, ecc.), oltre alla dimensione ed al livello tecnico del soggetto ed alla conseguente capacità di esprimersi in un contesto internazionale, sarà rilevante la tipologia di spettacolo offerto e l'importanza che può avere la lingua di espressione nella sua fruizione: se la lirica, la danza o lo spettacolo musicale non conoscono barriere linguistiche, nel caso della prosa la lingua può essere di ostacolo alla transnazionalità [14].

#### **4. Come evitare gli effetti dell'illegalità di un aiuto non valutato tale**

Come si è visto, la norma comunitaria presenta una decisa ambiguità: mentre il dispositivo (l'art. 53) sancisce la compatibilità degli aiuti alla cultura - presupponendo dunque la loro natura di aiuto di Stato - il preambolo (72° considerando) ammette che in certe circostanze tale ipotesi possa essere esclusa.

L'ambiguità sta nel fatto che non vengono indicati criteri per stabilire il confine tra le due situazioni: fatto che ingenera comprensibili perplessità in chi deve applicare le regole, mettendolo nella condizione di dover decidere se caricare l'amministrazione di pesanti oneri amministrativi anche laddove non sarebbe necessario, al solo scopo di evitare i rischi determinati da una diversa interpretazione da parte degli organi di controllo.

Le considerazioni svolte sopra hanno cercato di fornire criteri idonei a stabilire quando un aiuto all'investimento o al funzionamento delle infrastrutture e delle attività in oggetto non costituisca aiuto di Stato. Va tuttavia tenuto presente che, qualora si fosse ritenuto erroneamente che un finanziamento non costituisca aiuto di Stato e successivamente la Commissione fosse di avviso diverso [15], l'aiuto diverrebbe conseguentemente "illegale" e potrebbero porsi problemi di compatibilità, con il rischio di dover recuperare gli aiuti erogati, o parte di essi.

Sotto il profilo strettamente comunitario, tale rischio può essere eliminato garantendo che, ancorché considerato non aiuto e dunque non coperto dal regime comunicato in esenzione, l'aiuto stesso risulti comunque compatibile, cioè concesso nel rispetto di tutte le condizioni formali e sostanziali stabilite dal regolamento 651/2014 [16]. Per questa ragione, è opportuno, almeno per i casi limite, rispettare tali condizioni, ad eccezione degli aspetti formali legati alla comunicazione alla Commissione. Ciò non dovrebbe costituire un problema, in quanto si tratta di condizioni cui normalmente è soggetto qualsiasi finanziamento pubblico al settore. Il fatto di non considerarlo aiuto esimerebbe in ogni caso, soprattutto le piccole amministrazioni, dagli adempimenti di carattere procedurale imposti dal regolamento.

Sul piano nazionale, tuttavia, anche la semplice illegalità potrebbe produrre effetti indesiderati. La "comunicazione" della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali [17], confermata dalla giurisprudenza comunitaria [18], stabilisce infatti che il giudice interno, qualora sia chiamato a tutelare i diritti dei singoli lesi dall'esecuzione illegale dell'aiuto, deve imporre il pagamento degli interessi per tutta la durata della violazione dell'obbligo formale di notifica, a prescindere da una eventuale dichiarazione di compatibilità dell'aiuto da parte della Commissione. In altre parole, anche nell'ipotesi che l'aiuto illegale venisse dichiarato successivamente compatibile, il beneficiario di tale aiuto potrebbe essere chiamato dal giudice nazionale a corrispondere gli interessi maturati dal momento dell'erogazione dell'aiuto a quello in cui la Commissione ne abbia dichiarato la compatibilità. Tale prospettiva - ancorché possa ritenersi del tutto ipotetica - potrebbe costituire un deterrente rispetto all'approccio suggerito.

L'illegalità di un aiuto, nel caso dell'applicazione di un regolamento di esenzione, può derivare dalla mancata comunicazione o dalla difformità del regime attuato o degli aiuti concessi rispetto a quanto dichiarato nella comunicazione, o alle condizioni su cui si basa l'esenzione.

Il giudice nazionale potrebbe, si è detto, ingiungere il pagamento degli interessi maturati nell'intervallo intercorrente tra l'erogazione dell'aiuto illegale e la dichiarazione di compatibilità da parte della Commissione. Questo lasso di tempo, nel caso di aiuti soggetti a notifica, può essere anche molto lungo, con conseguenze pesanti per il percettore dell'aiuto. Nel caso di aiuti esentati dall'obbligo di notifica la situazione si presenta tuttavia in maniera diversa.

Mentre un aiuto soggetto a notifica, anche in presenza di "Orientamenti" specifici, può essere dichiarato compatibile unicamente dalla Commissione ed ogni applicazione anticipata è per se stessa abusiva [19], un aiuto esentato è per sua natura compatibile, purché vengano rispettate tutte le condizioni stabilite nel regolamento che ne disciplina la concessione; ed il rispetto di queste condizioni si verifica nei fatti, senza alcuna necessità di conferma, non essendo soggetta ad alcuna discrezionalità [20]. Resta, evidentemente, la possibilità per la Commissione - e in questo caso anche per il giudice nazionale - di sindacare la valutazione ed il comportamento dell'amministrazione, ma se le

condizioni sono state rispettate, la compatibilità è comunque garantita *ex tunc* [21].

Se dunque l'aiuto, ancorché illegale, sarà oggettivamente compatibile, non ci saranno intervalli fra il sorgere dell'illegalità e la valutazione di compatibilità: esso non potrà dunque dar luogo a nessuna sanzione da parte del giudice nazionale. Ciò, naturalmente, se saranno rispettate tutte le condizioni di compatibilità stabilite dal regolamento [22].

Si potrebbe sostenere che in questo modo si ricade negli adempimenti complessi da cui si intendeva districarsi; ma non è così. Le valutazioni svolte in merito all'individuazione di ipotesi di non aiuto consentono di esentare da tutti gli adempimenti formali una larga parte degli interventi pubblici nel settore, liberando la maggior parte delle amministrazioni da ogni tipo di adempimento. Sta a ciascuna amministrazione stabilire dove porre l'asticella e adottare comunque una metodologia che escluda a priori qualsiasi rischio di non compatibilità, nell'ipotesi estrema e irrealistica di contestazione.

Quanto agli altri casi, si propone prudenzialmente l'applicazione delle regole imposte dal regolamento, oltre che alle ipotesi in cui l'aiuto di Stato sia fuori discussione (avendo deciso di non contestare, in questa sede, l'approccio di fondo della Commissione), anche a quelle che ciascuna amministrazione ritenga di dover collocare nell'area di confine fra l'aiuto e il non aiuto. Ciò, tuttavia, dovrà essere fatto utilizzando una metodologia semplificata di calcolo dell'aiuto ammissibile e, soprattutto, di verifica del rispetto delle condizioni dell'esenzione.

## 5. Come garantire la compatibilità dell'intervento pubblico

L'art. 53 del regolamento stabilisce che - a dispetto dell'eventuale distorsione della concorrenza e degli scambi - è comunque compatibile un aiuto che copra il deficit di finanziamento dell'infrastruttura (sia per quanto riguarda gli investimenti che il funzionamento) o dell'attività. In alternativa, qualora il contributo pubblico non superi il milione di euro, questo non dovrà superare l'80% dei costi ammissibili.

Nel primo caso si dovrà tener conto non solo del contributo pubblico, ma anche di eventuali entrate di altra fonte; nel secondo esclusivamente del finanziamento pubblico. In sostanza, è vietata solo la sovracompensazione, in un'ottica più di corretta amministrazione che di politica di concorrenza. Ben difficilmente, come si può capire, un aiuto potrà risultare non compatibile.

Il rispetto delle regole potrà essere garantito mediante autocertificazioni e assunzioni di impegno da parte dei legali rappresentanti dei soggetti beneficiari. Costoro, al momento della presentazione della domanda di finanziamento, dovranno produrre un piano finanziario relativo - a seconda dei casi - all'intera attività o alla specifica attività per la quale si richiede il sostegno pubblico. Tale piano, nel caso l'aiuto venga quantificato mediante il metodo del deficit di finanziamento, conterrà le previsioni di spesa e di entrata da tutte le fonti pubbliche e private (contributi, sponsorizzazioni, elargizioni a vario titolo, entrate da biglietteria o dalla vendita di servizi, ecc.), che consentano di quantificare *ex ante* tale deficit; questo costituirà l'importo massimo del contributo concedibile. Nel caso si ricorra al metodo alternativo, sarà sufficiente tener conto dei contributi pubblici.

Per evitare la non compatibilità dell'aiuto dovrà inoltre essere garantito il rispetto delle condizioni generali di cui ai capi I e II del regolamento. Alcune di esse sembrano inapplicabili nel caso della cultura: non sono generalmente applicabili, ad esempio, almeno in Italia, per la natura dei soggetti interessati, criteri che definiscono un'impresa in difficoltà; d'altra parte, il fatto stesso che possa essere coperto l'intero deficit di finanziamento e ciò ripetutamente nel tempo, sta a dimostrare come sia inappropriato applicare alle fattispecie in questione il concetto stesso di impresa in difficoltà, così come esso è espresso nella definizione comunitaria.

Per ragioni di rispetto formale delle condizioni stabilite dal regolamento si dovrà tuttavia trovare una formula che concili il requisito formale con la situazione reale. Si potrebbe ad esempio stabilire che "non saranno ammissibili alle agevolazioni le imprese che si trovino nelle condizioni indicate nella definizione di impresa in difficoltà di cui all'art. 2 del Regolamento, in quanto applicabile" [23]. Dovrà inoltre essere prevista l'applicazione della cosiddetta "clausola *Deggendorf*", in virtù della quale non potranno essere erogati aiuti alle imprese destinatarie di un ordine di recupero pendente relativo ad aiuti precedentemente dichiarati illegali e incompatibili dalla Commissione.

Onde evitare la sovrapposizione di più contributi e la conseguente ipotetica - anche se improbabile - sovracompensazione, o il superamento del massimale dell'80%, verrà sottoscritto un impegno a restituire eventuali somme che risultassero, a posteriori, in eccedenza rispetto al deficit di finanziamento o alla percentuale massima dei costi ammissibili, o a destinarle ad attività analoghe nell'esercizio successivo, contabilizzandole fra le entrate relative a tale esercizio [24]. In caso di verifica a campione, i beneficiari dovranno produrre tutta la documentazione contabile relativa all'investimento o all'attività oggetto di finanziamento.

Il ricorso alla metodologia qui illustrata ed il rispetto delle condizioni richiamate consentiranno di ridurre sensibilmente - probabilmente di eliminare - gli effetti perversi dell'approccio europeo agli aiuti alla cultura.

## Note

[1] Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (Guue L 187 del 26.6.2014, pag. 1 ss.).

[2] [C.E. Baldi, \*Disciplina comunitaria degli aiuti di stato e politica culturale europea. Le incoerenze di un sistema fortemente burocratizzato\*](#), in *Aedon*, 2014, 3.

[3] Un'attività, per essere di mercato, deve consistere in un'offerta alternativa rispetto ai concorrenti, 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 due automobili della stessa gamma, fra due salotti imbottiti, fra due imprese di costruzione. Certo, non si può escludere che possa esistere competizione tra musei, ma il concetto di competizione è sostanzialmente diverso da quello di concorrenza, che attiene essenzialmente al mercato.

[4] Sull'argomento si vedano gli approfondimenti in C.E. Baldi, *op. cit.*; si veda inoltre C.E. Baldi, *Se questo è mercato. Gli aiuti di stato in un'Europa tecnocratica*, Napoli, 2014.

[5] Si tratta di tutti gli adempimenti richiesti dal regolamento 651/2014: calcolo *ex ante* dell'aiuto ammissibile e verifica *ex post*, controllo a campione nel caso di autodichiarazioni; comunicazione alla Commissione mediante l'applicativo "Sani", implementazione del registro nazionale degli aiuti (condizione di efficacia del provvedimento concessorio), relazione annuale.

[6] Questa tesi è contestabile, almeno nel caso italiano, per una serie di ragioni che non si intendono richiamare in questa sede. Ci si limita a ricordare che l'art. 9 della Costituzione - che rientra tra i principi fondamentali da essa sanciti - impone "la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione" e che tale obbligo è imposto anche dalla Convenzione Unesco del 1972 di cui l'Italia è parte dal 1978. Di conseguenza, il finanziamento delle infrastrutture culturali riconducibili ai pubblici poteri è a carico dello Stato o degli enti locali, essendo parte del bilancio delle istituzioni di riferimento (ministero, regioni, comuni,...): in sostanza, non si tratta di attività di natura economica, ma dell'esercizio dei pubblici poteri.

[7] State aid No N 293/2008 - Hungary. Aid for multifunctional community cultural centres, museums, public libraries.

[8] Aiuto di Stato SA.35529 - Repubblica ceca - Digitalizzazione dei libri nelle biblioteche.

[9] Se questo fosse aiuto di Stato, potrebbe esserlo anche l'insegnamento della storia dell'arte nelle scuole.

[10] Il problema non è stabilire se i bronzi di Riace hanno un valore storico-artistico, o un *appeal* per un visitatore superiore o inferiore ad altre opere esposte in musei diversi. È tuttavia un fatto incontrovertibile che il museo archeologico di Reggio Calabria (sito peraltro di grande interesse) nei primi quattro mesi dalla riapertura seguita a lavori costati 32 milioni di €, ha incassato mediamente 840 € al giorno: segno evidente di un ridotto richiamo sul piano internazionale (e forse anche nazionale), dovuto alla sua posizione geografica.

[11] Regione Toscana, Musei della Toscana - Rapporto 2013. Ingressi nei musei per provincia - anno 2012. Fonti: regione Toscana e Mibac.

[12] Gli ingressi totali per provincia, nelle province diverse da quelle indicate, sono stati i seguenti: Arezzo 530.000, Lucca 452.000, Livorno 412.000, Prato 284.000, Pistoia e Grosseto 230.000, Massa Carrara 146.000 (meno di una settimana del Louvre).

[13] Le prime in classifica hanno registrato oltre un milione di ingressi, con un picco di circa 11.000 ingressi al giorno, nel caso della mostra sulla dinastia Zhou occidentale tenutasi al National palace museum di Taipei. Fonte: *Il Giornale dell'Arte*, n. 341, aprile 2014.

[14] Peraltro, il fatto che una compagnia di prosa faccia anche *tournee* all'estero non significa necessariamente che ciò avvenga in concorrenza transnazionale: da un lato si tratta generalmente di un'attività marginale, rispetto alla propria programmazione, dall'altro l'offerta culturale non deve essere considerata un'alternativa a quella locale.

[15] Solo la Commissione può legittimamente contestare l'erronea valutazione. Nessun soggetto diverso dall'amministrazione concedente ha infatti maggior competenza di questa a valutare se un suo intervento costituisca o meno aiuto di Stato. Certo, un controllore, un concorrente o un giudice nazionale potranno contestare la correttezza della valutazione, ma solo la Commissione potrà stabilire, in contraddittorio con l'Ente interessato, se si è trattato di un giudizio condivisibile.

[16] Come ha chiarito la Corte, la Commissione non può vietare la concessione di aiuti a causa di una irregolarità formale quando gli aiuti stessi potrebbero rivelarsi compatibili (Sentenza del 14 febbraio 1990 nella Causa *Francia/Commissione*, C-301/87, in *Raccolta* 1990, pag. I-307, Causa C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, Racc. 2006, parte I, pag. 9957, punti 38 e 44; cause riunite da C-261/01 e C-262/01, *Van Calster e Cleeren*, Racc. 2003, parte I, pag. 12249, punto 75).

[17] G.U. C 85 del 9.4.2009, pag. 1.

[18] Causa C-199/06, *Celf e ministro della Cultura e della Comunicazione*, in *Raccolta* 2008, pag. I-469, punti 52 e 55.

[19] Per questa ragione può essere sanzionata dal giudice nazionale, a tutela di un soggetto danneggiato da tale comportamento.

[20] La discrezionalità, conseguenza della competenza esclusiva attribuita dal Trattato alla Commissione, è stata già esercitata al momento dell'adozione del regolamento d'esenzione, che stabilisce le condizioni al verificarsi delle quali l'aiuto, a giudizio della Commissione, è appunto compatibile.

[21] Il fatto che si sia messa in dubbio la compatibilità dell'aiuto (da parte del Giudice nazionale o della stessa Commissione) non cambia la situazione, in quanto la dichiarazione di compatibilità che chiuderà il procedimento non deriverà dall'esercizio della discrezionalità della Commissione in materia, ma dalla verifica oggettiva dell'esistenza dei requisiti che ineluttabilmente ne decretano la compatibilità *ab origine*.

[22] La comunicazione non costituisce una condizione di compatibilità degli aiuti, ma un adempimento in assenza del quale l'aiuto risulta illegale.

[23] Non è escluso, in effetti, che in certi settori dove possono operare imprese nel senso proprio del termine la definizione possa trovare applicazione.



[24] In realtà, si tratta di una situazione che non potrà effettivamente verificarsi, date le ridotte disponibilità di risorse da destinare alle attività in oggetto. Generalmente i contributi pubblici sono sensibilmente inferiori al fabbisogno e le attività sono riprogrammate, rispetto al progetto iniziale, in funzione delle reali disponibilità.

---

copyright 2015 by [Società editrice il Mulino](#)  
[Licenza d'uso](#)

---

[inizio pagina](#)