



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Territori della Cultura

Rivista on line Numero 34 Anno 2018

Iscrizione al Tribunale della Stampa di Roma n. 344 del 05/08/2010

International Forum *Colloqui Internazionali*

RAVELLO
LAB 2018
13^o Edition

NUMERO SPECIALE

Atti XIII edizione Ravello Lab
Investing in People
Investing in Culture

Ravello 25/27 ottobre 2018

PEUR
ANNO EUROPEO
DEL PATRIMONIO
CULTURALE



Sommario



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Comitato di Redazione

Pietro Graziani	
La rotta da seguire	8
Alfonso Andria, Claudio Bocci	
Ravello Lab: il valore della Community	12

Contributi

Gabriella Battaini Dragoni Le politiche del Consiglio d'Europa per la cultura: la Convenzione di Faro	20
Antonello Grimaldi Beni culturali e futuro	26
Erminia Sciacchitano 2018 Anno Europeo del Patrimonio Culturale. Il contributo dell'Italia nelle Istituzioni Europee	30

Panel 1: Audience Engagement, Audience Development: la partecipazione dei cittadini alla cultura

Francesco Caruso <i>Audience Engagement, Audience Development: la partecipazione dei cittadini alla cultura</i>	36
Maria Grazia Bellisario Quella gestione consapevole del paesaggio...	40
Michele Riccardo Ciavarella Verso una comunità/community della cultura?	44
Annalisa Cicerchia Come scegliersi un pubblico da amare e tenerlo stretto	48
Giuseppe Di Vietri Motivazione, intenzione, (don)azione. La promozione dell'Art Bonus e il ruolo ecosistemico dei Commercialisti	54
Laura Cecilia Garavaglia Il Festival Europa in versi	60
Stefania Monteverde Per una cultura democratica: dal bagno di folla alla comunità che partecipa	64
Patrizia Nardi Per una visione articolata delle Convenzioni UNESCO e del Consiglio d'Europa. Il patrimonio culturale, le sinergie possibili e la <i>governance</i> circolare.	70
Luca Pulvirenti Case Research and contribution	78
Fabio Viola Le istituzioni culturali alla prova dei pubblici del XXI secolo	82

Panel 2: L'impatto economico e sociale dell'Impresa Culturale

Flavia Barca L'impresa culturale attrattiva e generativa di valore nel Mezzogiorno	92
Lucia Biondi L'impatto economico e sociale dell'impresa culturale. Qualche domanda per riflettere	98

Sommario



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Paola Raffaella David, Salvatore Aurelio Bruno Appunti sul recupero alla fruizione di beni marginalizzati, imprese culturali ed aiuti di stato	102
Paola Raffaella David, Salvatore Aurelio Bruno La via partecipata e sociale alle politiche culturali e le imprese culturali e creative	116
Paola Dubini Le anime delle imprese culturali e creative	128
Samanta Isaia Il Museo Egizio: un modello di Impresa Culturale	130
Chiara Laghi L'impatto economico e sociale della cooperazione culturale	134
Giovanni Marasco Accountability, indicatori e standard di qualità per i musei civici	140
Filippo Montesì Nota sul contributo della valutazione alla promozione e all'investimento nel settore culturale	144
Luciano Monti Il ruolo delle imprese culturali nelle nuove traiettorie dello sviluppo locale	150
Dunia Pepe La valorizzazione dei beni artistici e culturali per la crescita dell'economia circolare e dell'occupabilità giovanile	158
Marco Pini, Alessandro Rinaldi L'impatto economico e sociale dell'impresa culturale visto dal lato della relazionalità di impresa: un'analisi sull'Italia	166
Appendice	
Gli altri partecipanti ai tavoli	172
Bando "Patrimoni Viventi"	197

Comitato di Redazione



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Presidente: Alfonso Andria

comunicazione@alfonsoandria.org

Direttore responsabile: Pietro Graziani

pietro.graziani@hotmail.it

Direttore editoriale: Roberto Vicerè

redazione@qaeditoria.it

Responsabile delle relazioni esterne:

Salvatore Claudio La Rocca

sclarocca@alice.it

Comitato di redazione

Jean-Paul Morel Responsabile settore
"Conoscenza del patrimonio culturale"

jean-paul.morel3@libertysurf.fr;

Claude Albore Livadie Archeologia, storia, cultura

morel@msh.univ-aix.fr

Max Schvoerer Scienze e materiali del
patrimonio culturale

alborelivadie@libero.it

Beni librari,

documentali, audiovisivi

schvoerer@orange.fr

Francesco Caruso Responsabile settore

francescocaruso@hotmail.it

"Cultura come fattore di sviluppo"

Piero Pierotti Territorio storico,

pieropierotti.pisa@gmail.com

ambiente, paesaggio

Ferruccio Ferrigni Rischi e patrimonio culturale

ferrigni@unina.it

Dieter Richter Responsabile settore

dieterrichter@uni-bremen.de

"Metodi e strumenti del patrimonio culturale"

Informatica e beni culturali

Matilde Romito Studio, tutela e fruizione
del patrimonio culturale

matilderomito@gmail.com

Adalgiso Amendola Osservatorio europeo
sul turismo culturale

adamendola@unisa.it

Segreteria di redazione

Eugenia Apicella Segretario Generale

univeur@univeur.org

Monica Valiante

Velia Di Riso

Rosa Malangone

Progetto grafico e impaginazione

PHOM Comunicazione srls

*Per consultare i numeri
precedenti e i titoli delle
pubblicazioni del CUEBC:
www.univeur.org - sezione
pubblicazioni*

*Per commentare
gli articoli:
univeur@univeur.org*

Info

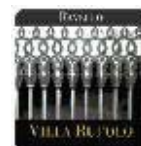
Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali

Villa Rufolo - 84010 Ravello (SA)

Tel. +39 089 857669 - 089 2148433 - Fax +39 089 857711

univeur@univeur.org - www.univeur.org

Main Sponsors:



ISSN 2280-9376

Appunti sul recupero alla fruizione di beni marginalizzati, imprese culturali ed aiuti di stato

Paola Raffaella David
Salvatore Aurelio Bruno

A) Proposte e programmi per il recupero alla fruizione di beni marginalizzati

I Colloqui Internazionali di Ravello LAB 2018 dal titolo “*Investing in people, investing in culture*” – incentrati sui due temi della partecipazione dei cittadini alla Cultura e sull’impatto economico e sociale dell’impresa culturale – hanno rappresentato un importante e proficuo momento di riflessione sul tema dello sviluppo dei territori su base culturale e sulle potenzialità che in questo senso il programma Europa Creativa può offrire all’industria culturale, caratterizzata – sempre più – da un profilo specifico ampio ed inclusivo, che tiene insieme, accanto alla creatività, anche tutela (conservazione), valorizzazione e gestione del patrimonio culturale.

Il tema è decisivo, non solo dal punto di vista della rigenerazione territoriale di molte aree del nostro paese per le opportunità e gli spazi di intervento che si possono aprire per le imprese culturali del settore su ricordato ma anche per la verifica dell’efficienza, efficacia ed economicità delle politiche pubbliche di settore. Non può infatti essere sottovalutato quanto segnalato dall’ultimo rapporto ISTAT e cioè che, ad oggi, accanto ai grandi numeri dei grandi attrattori nazionali, ancora più di tre quarti dei musei italiani non contano più di 10.000 visitatori all’anno e che quasi la metà di essi non vende più di mille biglietti; inoltre, soltanto poco meno della metà dei circa 5000 musei presenti sul territorio nazionale fa parte di reti per la condivisione di risorse umane, tecnologiche o finanziarie (da Sole24ore del 25/5/2018).

Per limitare gli effetti negativi di una tale situazione già nel corso dell’ultima legislatura, per quanto concerne i musei statali, si è cercato di mettere a punto misure normative ed amministrative volte ad estendere anche al patrimonio culturale diffuso e polverizzato accettabili livelli di fruizione evitando – o quantomeno limitando – il ricorso all’intervento diretto del Ministero ed alle sue risorse di bilancio.

Si inserisce in questa ottica la proposta – tuttora in corso di definizione – che ha come *target* principale l’incremento dei livelli di fruizione e di valorizzazione di questo patrimonio culturale “minore” tramite l’accesso alle risorse comunitarie ed, in particolare, ai Fondi Europei di Investimento Strategici (FEIS), nelle forme e modalità previste dai regolamenti unionali. La proposta nasce, da un lato, da quanto già osservato e cioè dalla constatazione dell’esistenza di numerosi “luoghi della

cultura” fortemente penalizzati rispetto ai grandi attrattori culturali nazionali i quali, tuttavia, rappresentano una parte numericamente rilevante del patrimonio culturale del nostro paese.

La proposta, d’altro canto, è volta a supportare il rafforzamento della capacità di accesso al mercato del credito e dei capitali finanziari da parte di piccolissime, piccole e medie imprese, imprese sociali e studi professionali di architettura, attivi nel settore della fornitura di servizi per la gestione, fruizione e valorizzazione innovative del patrimonio culturale, alla sua tutela e conservazione .

Da un censimento effettuato (dati SISTAN) sui “luoghi della cultura” di competenza ministeriale, aperti al pubblico, risulta che tra i siti culturali che a seguito della riorganizzazione del Ministero attuata dalla riforma Franceschini sono stati affidati in consegna agli istituti periferici del Ministero (Poli Museali regionali, Soprintendenze ABAP etc.) quasi 200 tra musei, aree e parchi archeologici, monumenti distribuiti in misura non omogenea sul territorio nazionale, con una maggiore presenza nel Lazio, in Toscana e Campania ma comunque presenti in diversa misura in tutte le regioni, risultano attualmente visitabili a titolo gratuito, poiché inseriti nel circuito di un attrattore etc.

Essi sono quindi sprovvisti di introiti derivanti da biglietterie proprie, oltre che da eventuali servizi al pubblico e, tuttavia, richiedono indispensabili ed incompressibili costi di gestione, in termini di manutenzione, funzionamento e vigilanza; essi inoltre non sono in grado di implementare i propri livelli di valorizzazione e dunque di frequente presentano sezioni museali chiuse, allestimenti obsoleti, impianti di illuminazione e videosorveglianza non adeguati etc.

Tutte queste criticità li conducono evidentemente ad una progressiva marginalizzazione rispetto ai grandi e medi attrattori turistico-culturali ed ai circuiti territoriali ad essi relativi.

L’azione del Ministero potrebbe essere quindi volta alla promozione di bandi per l’affidamento della gestione dei servizi per il pubblico negli istituti e luoghi della cultura di cui sopra, indirizzati a soggetti beneficiari su indicati. Tali bandi potrebbero eventualmente prevedere anche l’affidamento “a rete” di insiemi di “luoghi della cultura” ad ingresso oggi gratuito, su base territoriale (provinciale/regionale) al fine di incrementarne



l'appetibilità sotto il profilo economico/gestionale. Potrebbe infine essere utile attivare una fase preliminare di sperimentazione dell'iniziativa in questione, attraverso la predisposizione di linee guida settoriali relative all'individuazione di *modelli di bandi* appropriati, inerenti la concessione dei servizi al pubblico nei luoghi della cultura eventualmente selezionati per l'attuazione dell'iniziativa.

La proposta è quindi finalizzata all'attivazione di un percorso che ha come obiettivo principale la valorizzazione del patrimonio culturale attraverso l'utilizzazione dei finanziamenti FEIS e come obiettivo "indiretto" il rafforzamento delle piccolissime e PMI, imprese sociali e studi professionali, che possono diventare competitivi nel settore, attraverso investimenti sostenuti da strumenti di garanzia per la facilitazione dell'accesso al mercato creditizio e finanziario.

Tali incentivazioni (non costituenti secondo l'attuale normativa FEIS regimi di aiuto di Stato ma di ciò si parla esaurientemente nel paragrafo successivo), potrebbero consentire a medio/lungo termine un irrobustimento imprenditoriale ed, in ultima istanza, curriculare, tale da incrementare le chances degli stessi soggetti imprenditoriali nella candidatura ai suddetti bandi di gara nel settore dei servizi per il pubblico di cui all'art.117 del D.Lgs 42/04.

In altri termini, se da un lato le norme UE per l'accesso ai FEIS consentono il solo sostegno di investimenti a favore delle industrie culturali e creative e del turismo (e non di investimenti aventi ad oggetto il finanziamento di interventi di tutela sul patrimonio culturale), dall'altra, questa limitazione può, viceversa, rappresentare un'opportunità per rafforzare le imprese nel mercato della domanda pubblica di servizi culturali, creando così condizioni di sostenibilità finanziaria per "luoghi della cultura" destinati altrimenti ad una lenta marginalizzazione. Incrementare i livelli di valorizzazione del patrimonio e consolidare la competitività nel settore culturale, promuovendo la crescita economica tramite la facilitazione all'accesso ai finanziamenti da parte delle imprese culturali dedicate alla gestione e conservazione del patrimonio, significa coniugare, così, due obiettivi che si ritengono strategici per le *policies* di settore.

In proposito, è stato di recente attivato un nuovo programma denominato "Strumento di garanzia per i settori culturali e creativi ("Garanzia CDP-CCS")" volto a dare supporto al rafforzamento della capacità di accesso al mercato del credito da

parte dei soggetti sopraccitati attivi nel settore della fornitura di servizi per la gestione, fruizione e valorizzazione innovativa del patrimonio culturale. Lo strumento finanziario gestito da Cassa Depositi e prestiti S.p.A., anche a valere sulla “Garanzia CDP-CCS” con la copertura dell’Unione Europea ai sensi del Programma Europa Creativa (“Creative Europe Programme”) e del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS).

L’intervento svilupperà, tecnicamente, garanzie gestite da Cassa Depositi e Prestiti e MedioCredito Centrale Spa a favore delle PMI attive nei settori culturali e creativi che otterranno, in questo modo, finanziamenti fino a €300 milioni che coinvolgeranno circa 3.500 PMI nei prossimi due anni.

Nello specifico, verranno garantite le nuove operazioni con le seguenti caratteristiche: durata minima del finanziamento - 12 mesi; importo massimo del finanziamento - 2 milioni di euro; finalità ammissibili - investimenti, acquisto di ramo d’azienda e capitale circolante (aspetto cruciale, quest’ultimo, soprattutto nel settore della gestione e delle attività artistiche per la valorizzazione del patrimonio culturale).

Si evidenzia che, oltre agli investimenti tipici per i “prodotti culturali” dell’industria creativa attualmente oggetto dell’omonimo Programma Europa Creativa, su proposta fatta a Cassa Depositi e Prestiti dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti del MiBAC durante un interlocuzione preliminare, verranno finanziati anche interventi realizzati da privati sul patrimonio culturale in generale, sulle biblioteche e sugli archivi in relazione ai seguenti settori: attività di biblioteche e archivi; attività dei musei; gestione di luoghi e monumenti storici e simili attrazioni turistiche ed, infine, attività degli studi di architettura. In quest’ultimo caso, in particolare, si potrà sostenere la progettazione innovativa di restauri ed attività di conservazione programmata del patrimonio.

Si aggiunge altresì che sarebbe utile coinvolgere anche le Regioni a statuto speciale per i profili attinenti alle loro competenze esclusive in materia.

I qui descritti nuovi strumenti finanziari, ove messi a sistema con le altre sovvenzioni previste dal programma Cultura Crea, finanziati dall’Asse 2 del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 per la nascita e la crescita di iniziative imprenditoriali e no profit nel settore dell’industria culturale-turistica nelle regioni della Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, nonché con i similari interventi previsti dai PO regionali, potrebbero dare una risposta concreta alle sopra descritte situazioni di

criticità strutturale nei luoghi della cultura di competenza statale e non.

In altri termini, la via del coinvolgimento del privato imprenditoriale e sociale nella valorizzazione e gestione del patrimonio se da un lato consente ad esso di espletare attività socialmente utili, cui l'art.111 del Codice riconosce finalità di solidarietà sociale, dall'altro consente al pubblico di recuperare alla fruizione numerosi beni culturali altrimenti marginalizzati.

Va a questo punto sinteticamente affrontato il tema degli aiuti di Stato ai privati o soggetti pubblico-privati concessionari di beni o infrastrutture e/o servizi di rilievo culturale.

B) L'inquadramento delle infrastrutture culturali in PPP come aiuti di Stato (Reg.651/2014)

Con sentenza sul caso Leipzig-Halle del dicembre 2012, la Corte di Giustizia UE stabilì che i gestori di infrastrutture in PPP (partenariato pubblico privato) svolgono in linea di principio un'attività economica e che, pertanto, nel momento in cui ricevono fondi pubblici per costruire una nuova infrastruttura o ampliare infrastrutture esistenti, sono beneficiari di aiuti di Stato.

La Commissione Europea con documento Ares (2012)834142 – 01/08/2012, poco dopo, segnalò la *"possibile presenza di aiuti di Stato nei progetti infrastrutturali in PPP"...* per musei e monumenti storici più grandi che godono di fama internazionale ... ove non è possibile escludere un effetto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati Membri. La valutazione dipende dall'effettiva/potenziale capacità di attrarre visitatori stranieri".

Il legislatore europeo, a quel punto, ha disciplinato il finanziamento pubblico delle infrastrutture e delle attività culturali nell'ambito del Regolamento UE n. 651/2014 relativo ad alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato.

Seppure il regolamento autorizza la copertura della mancanza di copertura finanziaria (cosiddetto *funding gap*), con il finanziamento integrale delle infrastrutture e delle attività culturali, dall'altro, ha stabilito per la prima volta l'applicabilità delle regole degli aiuti di Stato e della concorrenza al settore culturale, applicazione prima ristretta al *"settore dell'industria creativa"* come quella degli audiovisivi, per esempio.

L'art.53 del Regolamento UE 651/2014, ha previsto la non ne-

cessità delle notifica per alcuni investimenti, definiti *“in regime di esenzione”*. L’articolo ha previsto un elenco di situazioni il cui finanziamento puo costituire aiuto di Stato tale da comprendere qualsiasi attività in campo culturale (*musei, siti archeologici, monumenti, archivi, biblioteche, teatri, sale da concerti, spazi culturali e artistici, il patrimonio immateriale, compresi i costumi e l’artigianato del folclore tradizionale, attività di educazione culturale e artistica, programmi educativi e di sensibilizzazione del pubblico*).

Osserva Baldi *“l’art. 53 prende in considerazione anche infrastrutture ed attività (come gli archivi, l’educazione culturale e artistica, il folclore tradizionale) che solo un approccio “integralista” può considerare economiche”*.

Per contro, il 72° considerando del medesimo regolamento ha, tuttavia, ammesso che il finanziamento in campo culturale può *“non comportare aiuti di Stato qualora non riguardi un’attività economica o quando non incida sugli scambi intracomunitari”*.

Ovvero, se da una parte il regolamento all’articolo 53 fa diventare aiuti di Stato, in pratica, tutte le attività culturali, il considerando 72 restringe il campo di applicazione dello stesso alle sole attività economiche e a quelle distorsive degli scambi tra Stati.

Osserviamo, e ci ritorneremo, che oltre l’aggravamento degli equilibri di bilancio pubblico causa aiuti di Stato nel settore della cultura secondo le regole Eurostat (EPEC, EUROSTAT, EIB *“A guide to statistical treatment of PPPs”*, september



2016, cui si rinvia), la circostanza sarà certamente causa di un inopportuno forte rallentamento burocratico causato dall'incertezza dovuta alla mancanza di parametri certi per la qualificazione di un intervento pubblico considerabile per la sua "economicità" o per la "sua incidenza su scambi intracomunitari" quale aiuto di Stato o meno.

Lo Stato italiano, però, ha previsto adempimenti di segnalazione degli stessi aiuti.

Tali obblighi, soprattutto per le piccole amministrazioni, costituiscono un onere tutt'altro che irrilevante, "del tutto ingiustificato" dice il Baldi, a causa dell'istituzione, ai sensi dell'art. 14 della legge 115/2015, che modifica l'art. 52 della legge 234/2012, del Registro Nazionale Aiuti (RNA), entrato in funzione dal 12 agosto 2017.

L'istituzione del Registro rappresenta uno degli impegni che l'Italia ha volontariamente assunto nei confronti della Commissione europea nell'accordo sottoscritto il 3 giugno 2016 dal sottosegretario Gozi e dalla Commissaria alla Concorrenza Vestager (*Common understanding on strengthening the Institutional setup for State aid control in Italy*).

Orbene, l'adempimento degli obblighi di interrogazione del Registro costituisce "condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongono concessioni ed erogazioni degli aiuti". L'errore commesso dal funzionario, responsabile del procedimento, nella individuazione degli aiuti "ad attività economiche o attività incidenti sugli scambi intracomunitari" o il difetto di compilazione costituisce presupposto di responsabilità disciplinare dello stesso funzionario, oltre che, causa l'annullamento degli atti connessi, anche causa di eventuale rivalsa risarcitoria da parte dei privati eventualmente danneggiati dalla mancata erogazione degli incentivi annullati.

1. Le attività culturali "incidenti sugli scambi tra Stati Membri"

Con la Comunicazione 262/16 la Commissione Europea ha voluto declinare ed interpretare, poi, le specifiche delle previsioni del Regolamento UE 651/2014.

Al punto 197 par. b) della Comunicazione 262/2016, la Commissione interpreta l'ultima parte del succennato Considerando 72.

Ne facciamo un breve cenno senza sprecarvi ulteriore tempo causa i motivi di seguito enunciati.

Riteniamo, infatti, che tale previsione sia controproducente per il sistema della cultura Italiana.

La Comunicazione 262/2016, sviluppando il suaccennato Considerando 72, al punto 197 scrive: *“la Commissione ritiene che solo il finanziamento concesso a istituzioni ed eventi culturali di grande portata e rinomati che si svolgono in uno Stato membro e che sono ampiamente promossi al di fuori della regione d’origine rischia di incidere sugli scambi tra gli Stati membri”*.

Ancora al punto 195 continua: *“l’incidenza sugli scambi...non può...essere semplicemente ipotizzata o presunta, ma devono essere accertate, in base agli effetti prevedibili, le ragioni per cui la misura...è idonea a incidere sugli scambi tra Stati membri”*.

Tale proposizione fa emergere perplessità.

Come distinguere *“in base agli effetti prevedibili”* la distorsione degli scambi causata da *“istituzioni ed eventi culturali di grande portata e rinomati”*? Quale è il limite minimo o massimo della *“grande portata”* o *“rinomanza”*?

E con *“ampiamente promossi al di fuori della regione d’origine”*, cosa intende la Commissione? *“Ampiamente”* quanto? Quale *“promozione”*? La promozione via internet come deve essere intesa, *“fuori dalla regione d’origine”*, atteso che ormai grande parte della comunicazione e pubblicità di mercato e istituzionale passa via internet?

Come si può non considerare eventi culturali di grande portata quelli fatti ai Fori Imperiali di Roma o una stagione della Scala di Milano? Considerata la rilevanza dell’immenso patrimonio culturale Italiano difficilmente un evento, anche non promosso adeguatamente, non attirerebbe masse di turisti ed utenti culturali.

La promozione via internet o la notizia data da operatori culturali privati terzi (vi sono innumerevoli siti internet che promuovono notizie su eventi solo a scopo informativo) degli eventi deve essere intesa come fatta al di fuori della Regione Lazio, nel caso dei Fori Imperiali, o della Regione Lombardia, nel caso della Scala?

E se l’evento fosse fatto in esecuzione di un progetto di cooperazione interregionale tra Sicilia e Malta, con poca o scarsa promozione, come dovrà essere inteso? Le *macro regioni europee* di cui al Regolamento UE 1299/2013, laddove organizzino attività culturali comuni, lo faranno di default come aiuti di Stato ancorché relative ad attività non economiche?

La congiunzione “e” porterebbe a stretto rigore interpretativo a ritenere che la condizione di aiuti di Stato scatti sia nel caso di attività economica che nel caso di attività distorsiva degli scambi.

Ed ancora, cosa si deve intendere per “scambi”: costituiscono “scambi” i visitatori di un’area archeologica o gli spettatori di eventi musicali? Come possono incidere tali flussi di visitatori o di spettatori sugli scambi tra Stati?

Chiudiamo qui le osservazioni. Riteniamo che sarebbe il caso di rafforzare, finalmente, i presidi tecnici e politici di partecipazione, controllo e vigilanza rispetto alle decisioni della Commissione.

Premesso che le Comunicazioni della Commissione sono variamente classificate come informative, decisorie ed interpretative e che, in premessa della stessa Comunicazione, la Commissione precisa che la finalità è interpretativa della nozione di aiuto di Stato, riteniamo, però, che tale previsione, comunque non vincolante, dovrebbe essere, all’interno delle politiche europee, emendata da parte dello Stato Italiano causa manifesta irragionevolezza e mancanza di proporzionalità, liberando i responsabili di procedimento dagli obblighi di registrazione sul Registro Nazionale Aiuti.

Qualunque scelta in un senso o nell’altro comporterebbe, comunque, conseguenze: se il responsabile degli incentivi ritenesse, ovvero, che l’attività culturale non sia distorsiva del mercato e, dunque, non procedesse alla compilazione del registro, determinerebbe un rischio di annullamento dell’atto di concessione delle agevolazioni e di default una sua responsabilità verso i privati danneggiati causa la mancata erogazione dell’aiuto.

È vero che, come osserva un autorevole studioso, la giurisprudenza della Corte recepita dal regolamento di procedura, nei casi di aiuto “illegale” (concesso, cioè, senza che si siano seguite le procedure previste) stabilisce che l’Esecutivo europeo è comunque tenuto alla verifica di compatibilità, il cui esito favorevole escluderebbe ogni conseguenza. E, nel caso della cultura, difficilmente un aiuto potrebbe risultare non compatibile, essendo consentita la copertura dell’intero deficit di finanziamento (oltre ad un “utile ragionevole”).

Osserviamo, per contro, che la compilazione del RNA a mezzo della registrazione dell’incentivo, oltre a rallentare le procedure causa le dette confusioni ed incertezze, facendo classificare (indebitamente nel settore della cultura) l’incentivo come

aiuto di Stato, fa gravare tale aiuto sul complesso dell'indebitamento pubblico di cui ai vincoli di bilancio che lo Stato italiano si è imposto aderendo al Fiscal Compact, approvato con trattato internazionale il 2 marzo 2012, prima e poi con la legge costituzionale n.1/2012.

2. Le attività culturali "economiche" e non

Affrontiamo il tema, *vexata quaestio*, sulla "economicità" o meno delle attività culturali.

Circa il documento Ares (2012)834142 - 01/08/2012 e l'articolo 53 del Regolamento UE 651/2014 anticipiamo che la previsione di aiuti di Stato alla cultura in quanto attività economica, anche se esenti da notifica, sono una contraddizione in termini per due principali ordini di motivi:

- il campo culturale è quasi sempre contraddistinto, per come indirettamente ammette la stessa Commissione, dal *funding gap* ovvero dalla usuale incapacità di coprire i costi per la produzione del servizio con le entrate;



- se il servizio di offerta culturale fosse veramente un'attività economica gli operatori del settore dovrebbero agire *in concorrenza* fra loro.

Il punto è che la concorrenza si ha fra **beni fungibili**, mentre le opere d'arte o un evento culturale sono un *unicum*.

Dire che vi possa essere concorrenza tra una mostra di Bernini ed una di Pollock è cosa errata poiché chi va alle mostre cerca quell'autore e solo quell'autore e non potrebbe essere disposto a scambiare Bernini con Pollock. Non stiamo parlando, insomma, di saponette fungibili tra di loro al supermercato.

Le norme sulla concorrenza non si applicano alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, ai sensi dell'art.106 TFUE (Trattato Funzionamento Unione Europea), *"nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata"*

Il Considerando 40 e l'art. 4 comma 8 della direttiva Bolkestein 2006/123/CE, prevedono che *"la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico"* e *"gli obiettivi di politica culturale"* rientrano nella nozione di «motivi imperativi di interesse generale». A norma dell'art. 2 punto 2 a) della Direttiva, ad essi, quali *"servizi non economici d'interesse generale"*, non si applica la stessa Direttiva. Tanto può comportare una eccezionale deroga al principio di evidenza pubblica (si veda nello stesso senso la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 03/09/2018 n° 5157).

La Commissione al punto 34 della Comunicazione 262/2016, sviluppando il tema di cui al 72° Considerando, scrive che *"talune attività concernenti la cultura, o la conservazione del patrimonio e della natura possono essere organizzate in modo non commerciale e, quindi, possono non presentare un carattere economico. Pertanto è possibile che il finanziamento pubblico di tali attività non costituisca aiuto di Stato"*. Ed ancora *"La Commissione ritiene che il finanziamento pubblico di attività legate alla cultura e alla conservazione del patrimonio accessibili al pubblico gratuitamente risponda a un obiettivo esclusivamente sociale e culturale che non riveste carattere economico. Nella stessa ottica, il fatto che i visitatori di un'istituzione culturale o i partecipanti a un'attività culturale o di conservazione del patrimonio (compresa la conservazione della natura), 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".

Dunque "talune" attività culturali **non sono economiche** ed eventuali contributi pubblici non possono costituire aiuti di Stato.

L'attività di gestione di un museo, di un sito archeologico o di un monumento non ha quasi mai risultati positivi. È oggettivamente impossibile, infatti, alzare il prezzo del biglietto ad un livello che consenta tale pareggio, soprattutto nelle aree in ritardo di sviluppo della Unione Europea ove la scarsa disponibilità di reddito individuale consente consumi culturali molto limitati.

Secondo autorevole dottrina, si potrebbe escludere il carattere economico se il contributo richiesto all'utente non superasse il 50% dei costi, quantificando in quella percentuale, il concetto di "frazione" utilizzato nella Comunicazione. La percentuale è quasi la stessa prevista per i PPP a norma dell'art.180 comma 6 del Codice Contratti Pubblici. Nella quantificazione delle entrate, nel caso delle infrastrutture, rilevano le sponsorizzazioni, le locazioni per eventi privati, i diritti televisivi, le donazioni, etc.: da tali fattori si determina il carattere economico o meno della gestione.

Dunque, le superiori osservazioni, qualunque attività culturale che dovesse avere contributi pubblici superiori al 49% sarebbe "non economica".

Per contro, ove si riuscissero a fare sbigliettamenti e/o sponsorizzazioni per il 50% del costo qualunque attività sarebbe ipso facto "economica" e, dunque, ogni aiuto pubblico sarebbe aiuto di Stato.

Tale interpretazione richiederebbe ulteriori riflessioni.

Se la comunicazione afferma che tali attività "dovrebbero" essere di carattere economico quando "prevalentemente finanziate dai contributi dei visitatori o degli utenti o attraverso altri mezzi commerciali", è vero anche che il contributo richiesto ai visitatori o agli utenti, proprio perché non è quasi mai o mai, *tout court*, tale da coprire il *funding gap*, "non può essere considerato un'autentica remunerazione del servizio prestato".

La Comunicazione ovvero da una parte prevede la economicità dovuta alle entrate mentre dall'altra ammette l'esistenza del *funding gap*.

Lo ribadiamo, la difficoltà di copertura dei costi è tipica delle regioni depresse ove la disponibilità di reddito è inferiore alla

media europea impedendo di fare gioco sulla leva dell'aumento del costo del biglietto. Il *funding gap* dovrebbe essere, dunque, la regola nelle regioni in ritardo di sviluppo, ma questo la normativa unionale non lo prevede.

Finiamo l'esame del punto approfondendo l'esame delle attività definite "economiche" *tout court*.

Il punto 35 della Comunicazione 262/2016 afferma: "*Dovrebbero invece essere considerate attività di carattere economico le attività culturali o di conservazione del patrimonio (compresa la conservazione della natura) (...) prevalentemente finanziate dai contributi dei visitatori o degli utenti o attraverso altri mezzi commerciali (ad esempio, cinema, spettacoli musicali e festival a carattere commerciale (...))*".

Il termine "attività culturali" è significativo poiché comprende alcune delle attività di servizio al pubblico di cui all'art.117, comma 2 punto g) del D.Lgs 42/04 e smi, la cui gestione è effettuata con le attività di valorizzazione regolate dall'art.112 e 115 del D.Lgs 42/04. Sono tali tutti gli eventi artistici e musicali, teatro, danza, musica, etc.

In che senso, dunque, il "cinema, gli spettacoli musicali e i festival a carattere commerciale" sarebbero "mezzi commerciali di finanziamento" delle "attività culturali o di conservazione del patrimonio" che il punto della Comunicazione asserisce essere aiuti di Stato?

Cosa si intende con "cinema, spettacoli musicali e festival a carattere commerciale"?

Chi decide del carattere "commerciale" di quel certo film o di un certo concerto di musica sinfonica o di un festival?

Se il termine "commerciale" fa riferimento agli incassi costituenti "un'autentica remunerazione del servizio prestato"

come può saperlo a priori il responsabile del procedimento in fase di programmazione amministrativa e di iscrizione dell'evento sul Registro Nazionale Aiuti?

Atteso che non è dato conoscere a priori la capacità commerciale ovvero di auto-remunerazione delle rappresentazioni cinematografiche e degli spettacoli musicali, organizzare un'attività di valorizzazione come un festival o un evento musicale o cinematografico farebbe diventare *ipso facto* l'attività come aiuto di Stato.

Causa detta impossibilità di discernimento a priori della commercialità dell'evento non si rischia di impedire ogni attività di valorizzazione fatta con il supporto dei privati, ad esempio con sponsorizzazioni, piuttosto che incentivarla? Il rischio di

avere nuovi aiuti di Stato gravanti sui delicatissimi equilibri di bilancio Italiani, causa l'ingente indebitamento pubblico, non farebbe premio sulle ragioni dell'efficienza ed efficacia gestionale?

Per contro, il libero acquisto di biglietti per "x" numero di utenti da parte di un ente pubblico, classificato "domanda pubblica" a termini delle succitate Linee Guida 2016 Eurostat-Epec, successivamente alla registrazione, non rischierebbe di fare decadere il carattere economico dell'attività, registrata come tale sul RNA, anche laddove non sia stato formalmente previamente chiesto alcun contributo da parte dell'impresa culturale?

C) Conclusioni

Come già detto prima a proposito delle attività economiche e degli aiuti distorsivi degli scambi intracomunitari, la posizione del dirigente responsabile di procedimento della registrazione dell'aiuto sul RNA è quanto mai scomoda per le possibili conseguenze e difficilmente linee guida di soft-law potrebbero contribuire a dare soluzione ai problemi su esposti.

Si dovrebbe, pertanto, ribadire per le vie politiche, così come per le vie tecniche, in sede europea quanto segue:

- le funzioni costituzionali di tutela, valorizzazione e fruizione sono livelli essenziali delle prestazioni garantite dalla Costituzione Italiana e servizi di interesse non economico generale ai sensi dell'art.106 TFUE e dell'art. 4 comma 8 della direttiva Bolkestein: le ultime due funzioni sono, nelle forme di legge, realizzate anche dalle imprese culturali laddove affidatarie di servizi pubblici o coinvolte a titolo sussidiario nelle stesse funzioni, a norma dell'art.118 della Costituzione, per l'espletamento dei compiti di utilità sociale e i fini di solidarietà previsti dall'art. 111, 4° comma, del Codice;
- le declinazioni di attività delle funzioni di valorizzazione e fruizione delle imprese culturali non sono mai attività economiche e, pertanto, non dovrebbero essere mai sottoposte alla normativa sugli aiuti di Stato;
- il "Sistema Culturale Italia", per sua peculiare natura di testimonianza culturale di livello mondiale, non può essere sottoposto alle previsioni del punto considerando 72 del Reg. 651/14 e del punto 197 par. b) della Comunicazione 262/2016 circa l'incidenza sugli scambi intracomunitari.