



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

15/27/CR07bis/C3

Linee guida delle Regioni e delle Province Autonome per l'applicazione delle disposizioni in materia di aiuti di Stato alla cultura e alla conservazione del patrimonio del Regolamento (UE) n. 651/2014, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato.

Viste le posizioni assunte dalle Regioni e Province Autonome in materia di aiuti di Stato per la cultura e la conservazione del patrimonio nel corso del processo di modernizzazione della Commissione europea delle regole degli aiuti di Stato, e in particolare la posizione del 6 giugno 2012 sul progetto di comunicazione della Commissione europea sugli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive (12/87/CR6/C3/C6), nella quale si evidenzia l'inopportunità di estendere l'applicazione delle regole degli aiuti di Stato alla cultura;

Richiamato il documento 13/079/CR8/C3/C6 "Analisi e proposta delle Regioni e delle Province autonome sull'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alla cultura", approvato il 24 luglio 2013 e contestualmente trasmesso al Governo, che argomenta l'inapplicabilità delle regole degli aiuti di Stato alle attività di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico, solleva la preoccupazione per l'approccio restrittivo della Commissione europea in merito al finanziamento pubblico delle infrastrutture e in particolare delle infrastrutture culturali tra le quali sono annoverati anche i musei, i teatri, il restauro di monumenti storici;

Richiamata la contestuale richiesta al Governo di assumere in tal senso una posizione forte dell'Italia dinanzi alla Commissione europea anche attraverso incontri bilaterali a livello politico e tecnico, e di individuare al contempo principi e criteri per il rispetto delle regole di concorrenza relativamente ai provvedimenti nazionali di sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale e paesaggistico, anche al fine di garantire uniformità interpretativa ed attuativa a tutti i livelli di governo;

Visto il 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 (regolamento generale di esenzione per categoria), entrato in vigore il 1 luglio 2014, tra le quali gli aiuti di Stato alla cultura e alla conservazione del patrimonio ai sensi dell'articolo 53;

Considerato che detto regolamento subordina la compatibilità con il mercato comune dei finanziamenti pubblici che configurano "aiuti di Stato" concessi per la conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico, come pure di molte attività culturali minori, al rispetto di numerose condizioni formali e sostanziali che comportano un importante appesantimento burocratico della ordinaria attività contributiva delle Regioni e Province Autonome per il settore;

Visto il documento 15/10/CR7bis/C3 contenente “Linee guida delle Regioni e delle Province autonome per l’attuazione del 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”, approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 18 febbraio 2015;

LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME

- apprezzano che il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, nella nota Prot. 8888 del 5 maggio 2014, trasmessa al Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, abbia espressamente condiviso la posizione che i finanziamenti pubblici per la conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico, culturale e paesaggistico non configurano aiuti di Stato, e abbia recentemente avviato i contatti con la Commissione europea sul tema degli aiuti di Stato alla cultura;
- ribadiscono tuttavia l’urgenza che tale posizione sia sostenuta e rappresentata dal Governo alla Commissione europea, dando seguito ai contatti recentemente avviati dal Ministro con la Commissaria europea alla Concorrenza;
- in subordine, stante la peculiarità e la complessità del “sistema cultura” che caratterizza l’Italia, chiedono che il Governo si faccia parte attiva al fine di condividere con la Commissione europea le modalità attuative del nuovo quadro giuridico in materia di aiuti di Stato alla cultura e alla conservazione del patrimonio, al fine di acquisire certezza giuridica sugli interventi di finanziamento pubblico in ambito culturale;
- a tal fine, e in via collaborativa, intendono condividere con il Governo le linee guida delle Regioni e delle Province autonome per l’applicazione delle regole degli aiuti di Stato alla cultura, con particolare riferimento all’articolo 53 del Regolamento (UE) n. 651/2014, che completano le analisi dei documenti già approvati nel 2012 e nel 2013 e integrano le linee guida già approvate il 18 febbraio con riferimento alla parte generale del Regolamento europeo;
- considerato il frequente cofinanziamento statale di larga parte delle attività dello spettacolo dal vivo e di numerosi interventi di restauro e conservazione del patrimonio artistico, ma soprattutto alla luce dell’avvio dei Programmi Operativi della programmazione 2014-2020, chiedono che sia istituito con la massima urgenza un tavolo di confronto con le amministrazioni centrali competenti per assumere posizioni condivise.

Roma, 25 marzo 2015

Linee guida per l'applicazione del Reg. 651/2014/UE agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio (capo III - sezione 11 art. 53)

Le presenti linee guida devono considerarsi integrative delle linee guida approvate dalle Regioni e Province Autonome il 19 febbraio 2015¹ sulle parti generali di cui ai capi I, II e IV (di seguito "Linee guida generali"): esse forniscono elementi di approfondimento della sezione specifica 11, articolo 53.

Sommario

Il considerando (72)	2
La natura di aiuto di Stato dei finanziamenti alla cultura	2
I chiarimenti della bozza di comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato	2
La portata del campo di applicazione dell'articolo 53	3
Elementi per valutare la presenza o meno di aiuti di Stato nel settore della cultura e della conservazione del patrimonio: approccio quantitativo	4
IL FINANZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE	4
Un esempio di analisi della presenza di aiuti di Stato attraverso elementi quantitativi: la Regione Toscana	4
IL FINANZIAMENTO DELLE ATTIVITÀ	6
Un esempio di individuazione degli aiuti di Stato attraverso elementi quantitativi: le mostre	6
Elementi per valutare la presenza o meno di aiuti di Stato nel settore della cultura e della conservazione del patrimonio: approccio qualitativo	7
Capo I: considerazioni integrative delle linee guida generali con riferimento alla cultura e alla conservazione del patrimonio	8
Articolo 1 – campo di applicazione	8
· paragrafo 2 – esclusioni orizzontali	8
lettera a): non si applica la macro soglia di esenzione per regimi (cons. 8)	8
· paragrafo 4 – clausola Deggendorf ed esclusione delle imprese in difficoltà	8
Lettera c) – imprese in difficoltà (cons. 14)	8
· Paragrafo 5 – coerenza generale con i principi del diritto europeo	8
Lettera a) - libertà di stabilimento	8
Articolo 4 – Soglie (cons. 16)	8
Articolo 5 – trasparenza degli aiuti (cons. 17)	8
Articolo 6 – effetto di incentivazione (cons. 18-21)	9
Articolo 8 – cumulo (cons. 25-26)	9
Capo III – Sezione 11	9
Articolo 53 – aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio	9
· LE ATTIVITÀ E I COSTI AMMISSIBILI	9
· DISTINZIONE TRA "INVESTIMENTO" E "FUNZIONAMENTO"	11
· LE INTENSITÀ MASSIME DI AIUTO	11
FOCUS: il calcolo dell'importo massimo di aiuto secondo il metodo del deficit di finanziamento (funding gap)	12
· PER GLI AIUTI ALL'INVESTIMENTO	12
Il periodo rilevante per le infrastrutture culturali	12
· PER GLI AIUTI AL FUNZIONAMENTO	13
Meccanismo di controllo e recupero	13

¹ 15/10/CR7bis/C3.

Il considerando (72)

La natura di aiuto di Stato dei finanziamenti alla cultura

Come ricordato a pagina 18 delle Linee guida generali per l'applicazione del Reg. 651, lo stesso Regolamento ammette, al 72° considerando, che in certi casi il finanziamento pubblico della cultura non costituisca 'aiuto di Stato': *"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"*.

La Commissione riconosce che il finanziamento pubblico possa non configurare aiuto di Stato qualora esso non possieda uno o più degli elementi che compongono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 paragrafo 1 del Trattato. Il considerando 72 evidenzia che, con riferimento alla cultura, ciò si può verificare, ad esempio, per l'assenza di due principali elementi: lo svolgimento di un'attività economica o l'incidenza sugli scambi all'interno dell'Unione.

Questo riconoscimento, assieme alla casistica desumibile dai precedenti, consente di escludere dall'ambito di applicazione delle regole della concorrenza una serie di situazioni, per quanto riguarda sia le infrastrutture, che le attività.

Le Regioni e Province Autonome hanno analizzato gli elementi che, in particolare nel contesto della conservazione e della valorizzazione del patrimonio, consentono di escludere la **presenza di attività economica**: si rimanda a tal fine al documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti il 24 luglio 2013, contenente *"Analisi e proposta delle Regioni e delle Province autonome sull'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alla cultura"*².

Ad integrazione di tale analisi, si forniscono di seguito ulteriori elementi che possono essere presi in considerazione per valutare la **possibilità del finanziamento alla cultura di incidere sugli scambi tra Stati membri**, che riprendono in parte le considerazioni già espresse, con riferimento alle attività culturali, nel documento *"Posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sul progetto di comunicazione della Commissione europea sugli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive"*, approvato dalla Conferenza dei Presidenti il 6 giugno 2012³.

A tal fine, gli elementi possono riferirsi da un lato alle modalità di gestione e di offerta all'utenza 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 possibilità di essere gestita in chiave economica.

I chiarimenti della bozza di comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato

Nella bozza di Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato⁴, la Commissione ricorda che i **criteri** utilizzati **per escludere la presenza di aiuti di Stato** nei casi che le sono stati sottoposti sono:

- il fatto che l'aiuto non attiri domanda o capitali nella regione interessata e non ostacoli lo stabilimento di imprese di altri Stati membri;
- il fatto che i beni/servizi che beneficiano del sostegno pubblico siano destinati al mercato locale o siano caratterizzati da una zona di attrazione limitata dal punto di vista geografico;
- l'incidenza solo marginale sui mercati e sui consumatori degli Stati membri.

² 13/079/CR8/C3/C6.

³ 12/87/CR6/C3/C6, cfr. in particolare punto 6.

⁴ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/index_en.html.

Nello stesso documento e nel documento con il quale la Commissione ha segnalato la possibile presenza di aiuti di Stato nei progetti infrastrutturali cofinanziati dai Fondi europei⁵, vengono richiamati alcuni **casi valutati come non aiuto**; per la cultura, vengono citati:

- 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);
- 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), quelli al Jornal da Madeira (SA.33243);

I precedenti citati sono significativi in quanto testimoniano come la stessa Commissione, pur preferendo una valutazione di 'compatibilità', piuttosto che di 'non aiuto di Stato'⁶, di fronte a situazioni evidentemente marginali, nel caso della cultura in particolare, sia stata più disponibile a riconoscere l'assenza di aiuti di Stato. Peraltro, larga parte delle notifiche sottoposte alla Commissione ai sensi della deroga 107.3 d) riguardano progetti co-finanziati con i Fondi Strutturali da parte dei Paesi "obiettivo convergenza", spesso in virtù dei meccanismi rigorosi di controllo cui tali Fondi sono soggetti, che esigono il vaglio anche sotto il profilo degli aiuti di Stato ai fini dell'approvazione del progetto per ottenerne il co-finanziamento europeo.

La portata del campo di applicazione dell'articolo 53

L'elenco delle infrastrutture e attività culturali disciplinate dall'art. 53 sembra tuttavia comprendere realtà difficilmente qualificabili come attività economiche e ancor meno in concorrenza.

Tra queste spiccano le biblioteche e gli archivi, o 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"*; 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"*.

Tuttavia la Commissione stessa sembra propendere per la natura di non aiuto di alcune realtà, come ad esempio le biblioteche: pur avendo affermato, in un caso ungherese, che le biblioteche, anche 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, si è espressa 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 concorrenza⁸.

Quanto agli archivi, è plausibile ritenere che l'unicità dell'offerta di ciascuno di essi (dal più piccolo al più grande) escluda che possa parlarsi di concorrenza (che presuppone l'alternatività rispetto ad altri).

È evidente quindi che l'ampiezza del campo di applicazione dell'articolo 53, come ricordato dalla stessa Commissione europea sin dal considerando (72), non deve essere fraintesa come indiscriminata riconduzione di qualsiasi finanziamento pubblico delle attività e dei beni culturali alla fattispecie di aiuto di Stato: il combinato disposto del considerando (72) e dell'articolo 53 deve piuttosto essere inteso come la volontà di lasciare alle Amministrazioni concedenti un margine di discrezionalità sufficientemente ampio per valutare i propri finanziamenti rispetto alla disciplina degli aiuti di Stato, sulla base della valutazione dello specifico contesto.

⁵ Ref. Ares(2012)1108005 - 24/09/2012.

⁶ Non sono rari i casi in cui una valutazione si sia chiusa con una formula del tipo: probabilmente non si tratta di aiuti di Stato, ma in ogni caso si tratta di aiuti compatibili.

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

⁸ Punto 30 del documento, che richiama una decisione recente relativa ad un caso della Repubblica ceca: decisione della Commissione, del 16 aprile 2013, relativa all'aiuto di Stato SA.35529 – Repubblica ceca – Digitalizzazione dei libri nelle biblioteche.

Giova ricordare che tra le principali sfide dell'ampio processo di riforma e modernizzazione⁹ della normativa in materia di aiuti di Stato appena conclusosi, raccolte dalla nuova Commissaria europea Margrethe Vestager¹⁰ e integrate nel suo programma di lavoro, vi era l'obiettivo di estendere l'utilizzo dello strumento procedurale dell'esenzione dall'obbligo di notifica preventiva fino all'80% delle misure di aiuto, e di ridurre conseguentemente il numero delle notifiche da sottoporre al vaglio preventivo e diretto della Commissione, limitandolo ai casi grossi ad effettivo rischio di forte distorsione della concorrenza. Tutto ciò considerato, è ragionevole ritenere che la casistica contemplata dall'articolo 53 ricomprenda tutti quei casi che presentano un rischio di distorsione della concorrenza molto basso, giuridicamente non escludibile se non dinanzi ad un'evidenza da dimostrare caso per caso, ma per i quali è possibile propendere a priori per la compatibilità del finanziamento pubblico¹¹. In quest'ottica è ragionevole considerare l'eshaustività dell'elenco delle situazioni prese in considerazione dall'articolo 53 come l'intenzione di non lasciare alcuna tipologia di infrastruttura o di attività al rischio di notifica preventiva.

Elementi per valutare la presenza o meno di aiuti di Stato nel settore della cultura e della conservazione del patrimonio: approccio quantitativo

Tenendo conto di queste considerazioni e delle indicazioni desumibili dalla prassi e dai documenti citati, è possibile individuare elementi quantitativi in base ai quali ogni Amministrazione può valutare se un intervento a favore del settore culturale possa configurare aiuti di Stato.

IL FINANZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE

Ferme restando le considerazioni espresse dalle Regioni e Province autonome nel documento approvato il 23 luglio 2013¹², nel caso delle **infrastrutture** si può ritenere non comporti aiuti di Stato il finanziamento di siti che per la loro dimensione ed ubicazione – oltre che per l'offerta che le caratterizza – hanno un'utenza essenzialmente di prossimità e comunque non sono in grado di spostare flussi significativi di visitatori, in particolare da altri Stati membri.

È quindi necessario individuare criteri quantitativi attraverso i quali qualificare il grado di internazionalità dell'utenza e dunque dell'infrastruttura, basati su dati oggettivi come ad esempio quelli relativi agli ingressi.

Considerato che l'attrattività di un museo o di un altro sito culturale è dimostrata, tra l'altro, dal numero di visitatori, come ricorda la stessa Commissione in numerose decisioni, è verosimile ritenere che 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.

UN ESEMPIO DI ANALISI DELLA PRESENZA DI AIUTI DI STATO ATTRAVERSO ELEMENTI QUANTITATIVI: LA REGIONE TOSCANA

Prendendo 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, emerge che la stragrande maggioranza delle infrastrutture (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 visitatori¹³.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE", COM/2012/0209 def.

¹⁰ Speech at High Level Forum of Member States by Margrethe Vestager, Commissioner for Competition, 18 December 2014.

¹¹ Il fatto che gli aiuti alla cultura non si applichi il limite della soglia di 150 milioni di euro che costringe alla notifica preventiva quei regimi avente budget annuale medio superiore a tale valore, è indice significativo della forte propensione della Commissione per la compatibilità di tali aiuti.

¹² Documento nr. 13/079/CR8/C3/C6.

¹³ Regione Toscana, Musei della Toscana – Rapporto 2013. Ingressi nei musei per provincia – Anno 2012. Fonti: Regione Toscana e MiBACT.

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 (ad esempio 100.000 ingressi); in questo caso la valutazione andrà fatta caso per caso e sarà lasciata alla sensibilità di ciascuna Amministrazione.

I dati relativi alla regione Toscana evidenziano una significativa presenza di stranieri (mediamente uno su quattro). 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 riferiscono al complesso della Cattedrale e Torre pendente¹⁴. Quanto alle province che non offrono siti di grande richiamo, gli ingressi di stranieri – comunque ridotti in valori assoluti¹⁵ – 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.

È dunque evidente che la soglia può essere innalzata ben oltre i 30.000 ingressi di cui si è detto.

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

¹⁴ Si consideri, fra l’altro, che le stesse persone visitano inevitabilmente le quattro strutture di cui si compone il complesso, apparendo pertanto quattro volte nel conteggio.

¹⁵ 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).

IL FINANZIAMENTO DELLE ATTIVITÀ

Per quanto riguarda le **attività** e gli **eventi**, per stabilire il confine tra aiuto di Stato e non aiuto di Stato si suggerisce di valutare, ad esempio, la dimensione del fenomeno e la capacità dello stesso di richiamare un'utenza non di prossimità¹⁶, collegato all'oggetto della mostra o alla tipologia dell'evento ma anche alla loro ubicazione. Nel caso delle attività e degli eventi, l'eterogeneità delle situazioni rende difficile identificare dei elementi quantitativi generali di demarcazione tra aiuto di Stato e non aiuto di Stato. Si propone di seguito un esempio che illustra un tentativo di operare tale distinguo sulla base di alcuni elementi quantitativi, con riferimento al caso delle mostre.

UN ESEMPIO DI INDIVIDUAZIONE DEGLI AIUTI DI STATO ATTRAVERSO ELEMENTI QUANTITATIVI: 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)¹⁷. Alcune di quelle che hanno visto una frequenza giornaliera più elevata hanno in realtà totalizzato bassi valori assoluti¹⁸. 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.

Giova ricordare che se l'oggetto della mostra può verosimilmente interessare solo – o in larga prevalenza – un'utenza locale, o comunque non internazionale, tale caratteristica ne qualificherà il finanziamento come 'non aiuto di Stato' 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, che possono vedere la presenza anche di operatori di provenienza non locale¹⁹, ciò che rileva non è quest'ultimo dato, ma 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 già si trovano in loco per altri motivi. E' utile precisare che non è rilevante che gli organizzatori attribuiscono alla manifestazione la qualifica di internazionale. Ciò che rileva è appunto la presenza di un'utenza internazionale, o la capacità oggettiva di proporsi come alternativa ad eventi analoghi che si svolgono in altri Stati membri.

¹⁶ Sono utenza di prossimità anche i visitatori per i quali l'evento costituisce un'occasione nell'ambito di un soggiorno deciso in funzione di altre motivazioni: la seconda casa, una vacanza nella località ove si svolge l'evento, un viaggio d'affari, ecc.

¹⁷ 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.

¹⁸ Ad esempio, la mostra Lorenzo Bartolini a Vicenza, con un afflusso giornaliero di 500 visitatori, ha registrato in totale 3.000 presenze; o la mostra Verona Tessile che, a fronte di 285 ingressi giornalieri, ha raggiunto il numero complessivo di 1.709 accessi.

¹⁹ Il commerciante di prodotti tipici proveniente da altre regioni, il cui ambito di attività è in gran parte appunto quello delle sagre.

Elementi per valutare la presenza o meno di aiuti di Stato nel settore della cultura e della conservazione del patrimonio: approccio qualitativo

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 elementi 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 transnazionale²⁰.

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: si dovrà aver riguardo, in sostanza, non a chi sta sul palco, ma a chi siede in platea, attirato da quello spettacolo o dall'evento in cui quello si inserisce.

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 non occasionalmente 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 (di musica classica o moderna) non conoscono barriere linguistiche²¹, nel caso della prosa la lingua può essere di ostacolo alla transnazionalità²².

²⁰ Come ha precisato la stessa Commissione, non sono rilevanti sotto il profilo degli aiuti di Stato prodotti culturali che, per motivi geografici e linguistici, hanno un pubblico limitato a livello locale.

²¹ Senza dimenticare che una cosa è la Berliner Philharmoniker, altro la banda musicale di paese; o anche la banda dei Carabinieri o la fanfara dei Bersaglieri, che hanno una funzione rappresentativa del rispettivo Corpo.

²² 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 rispetto a quella locale.

Capo I: considerazioni integrative delle linee guida generali con riferimento alla cultura e alla conservazione del patrimonio

Articolo 1 – campo di applicazione

- **paragrafo 2 – esclusioni orizzontali**

LETTERA A): NON SI APPLICA LA MACRO SOGLIA DI ESENZIONE PER REGIMI (CONS. 8)

Il regolamento prevede una “macro soglia” di esenzione pari a 150 milioni di Euro che si riferisce alla dotazione annuale media del regime. Tale limite/soglia non si applica tuttavia ai regimi esentati ai sensi, tra l’altro, dell’intera sezione 11 relativa agli aiuti per la cultura e conservazione del patrimonio, quindi non si applica all’articolo 53.

- **paragrafo 4 – clausola Deggendorf ed esclusione delle imprese in difficoltà**

LETTERA C) – IMPRESE IN DIFFICOLTÀ (CONS. 14)

Si vedano le linee guida relative alla parte generale, pagina 11.

In aggiunta, giova precisare che, in considerazione del fatto che lo stesso articolo 53 ritiene compatibili gli aiuti di Stato al funzionamento degli enti culturali, e quindi la copertura costante dei deficit di esercizio realizzati dagli stessi (di norma indice di “difficoltà”), la dicitura del suggerimento da inserire nel bando, nell’articolo dedicato ai “Soggetti beneficiari” potrebbe essere così integrata:

“non essere impresa in difficoltà ai sensi dell’articolo 2 par. 1 punto 18 del Regolamento 651/2014/UE in quanto applicabile”.

- **Paragrafo 5 – coerenza generale con i principi del diritto europeo**

LETTERA A) - LIBERTÀ DI STABILIMENTO

Giova ricordare che, nel caso l’ente abbia la natura di associazione non riconosciuta, la verifica dell’insediamento potrà avvenire con ogni altro mezzo a disposizione dell’Amministrazione, tra cui ad esempio i contratti di locazione della sede dell’associazione.

Articolo 4 – Soglie (cons. 16)

Giova ricordare che le soglie per gli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio ai sensi dell’articolo 53 sono rispettivamente:

- per gli aiuti agli investimenti: 100 milioni di EUR per progetto
- per gli aiuti al funzionamento: 50 milioni di EUR per impresa per anno

Articolo 5 – trasparenza degli aiuti (cons. 17)

Giova ricordare che gli aiuti nel settore della cultura consistono di norma in sovvenzioni dirette (contributi in conto capitale o in conto interessi), forma considerata trasparente.

Articolo 6 – effetto di incentivazione (cons. 18-21)

Giova ricordare che il paragrafo 5 lettera h) esonera gli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio dal soddisfacimento delle condizioni che garantiscono l'effetto di incentivazione o comunque lo considera presunto se sono rispettate le condizioni di cui all'articolo 53.

Articolo 8 – cumulo (cons. 25-26)

Si evidenzia che l'applicazione del metodo del deficit di finanziamento per individuare l'intensità massima dell'aiuto assolve *per se* alla verifica del cumulo, tanto ai fini dell'intensità massima di aiuto, quanto ai fini del rispetto delle soglie di cui all'articolo 4.

Tale circostanza non si verifica, tuttavia, qualora si applichi il metodo alternativo al *funding gap*, che applica l'intensità massima di aiuto pari all'80% dei costi ammissibili qualora l'aiuto non superi il milione di Euro. In tal caso, si farà riferimento alla contabilità separata relativa all'attività culturale o intervento infrastrutturale in questione, ove disponibile; in assenza di separazione contabile, si farà riferimento alla contabilità complessiva dell'ente/infrastruttura.

Capo III – Sezione 11

Articolo 53 – aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio

• LE ATTIVITÀ E I COSTI AMMISSIBILI

1) Gli aiuti devono essere concessi per i seguenti **obiettivi e attività** culturali (par. 2):

PATRIMONIO	ATTIVITÀ
(a) musei, archivi, biblioteche, centri o spazi culturali, teatri, teatri lirici, sale da concerto, altre organizzazioni del settore dello spettacolo dal vivo, cineteche e altre analoghe infrastrutture, organizzazioni e istituzioni culturali;	(d) eventi artistici o culturali, spettacoli, festival, mostre e altre attività culturali analoghe;
(b) il patrimonio materiale comprendente in particolare il patrimonio culturale mobile e immobile e siti archeologici, monumenti, siti ed edifici storici; il patrimonio naturale dei villaggi, del paesaggio costiero e rurale solo se collegato direttamente al patrimonio culturale o riconosciuto formalmente come patrimonio naturale o culturale dalle autorità pubbliche competenti di uno Stato membro;	(e) attività educative artistiche o culturali così come le attività di promozione della comprensione dell'importanza della protezione e della promozione della diversità delle espressioni culturali attraverso programmi educativi e di consapevolezza del pubblico in senso lato, inclusi quelli mediante l'utilizzo di nuove tecnologie
(c) il patrimonio immateriale in tutte le sue forme, compresi in particolare i costumi e l'artigianato del folclore tradizionale;	(f) la pubblicazione, revisione, pubblicazione, distribuzione e digitalizzazione di musica e libri, comprese le traduzioni. [par. 9] NON SONO FINANZIABILI la stampa e i periodici sia cartacei che elettronici

2) Gli aiuti devono essere concessi per i seguenti **COSTI AMMISSIBILI**:

INVESTIMENTI (par. 4) (inclusa creazione o ammodernamento delle infrastrutture culturali)	FUNZIONAMENTO (par. 5)
<p>(a) i costi per la costruzione, l'ammodernamento, l'acquisizione, la conservazione o il miglioramento di infrastrutture se annualmente sono utilizzate a fini culturali per almeno l'80% del tempo o della loro capacità;</p>	<p>(a) i costi delle istituzioni culturali o dei siti del patrimonio collegati alle attività permanenti o periodiche - comprese mostre, spettacoli, eventi e attività culturali analoghe - che insorgono nel normale svolgimento dell'attività;</p>
<p>(b) i costi di acquisizione, incluso il leasing, il trasferimento del possesso o la ricollocazione fisica del patrimonio culturale;</p>	<p>(b) attività educative artistiche o culturali così come le attività di promozione della comprensione dell'importanza della protezione e della promozione della diversità delle espressioni culturali attraverso programmi educativi e di consapevolezza del pubblico in senso lato, inclusi quelli mediante l'utilizzo di nuove tecnologie;</p>
<p>(c) i costi necessari per la tutela, la conservazione, il restauro e la riqualificazione del patrimonio culturale materiale e immateriale, compresi i costi aggiuntivi per lo stoccaggio in condizioni appropriate, gli attrezzi speciali, i materiali e i costi relativi a documentazione, ricerca, digitalizzazione e pubblicazione;</p>	<p>(c) i costi sostenuti per migliorare l'accesso del pubblico alle istituzioni culturali ed al patrimonio, inclusi i costi per la digitalizzazione e l'utilizzo di nuove tecnologie così come i costi per migliorare l'accessibilità delle persone disabili;</p>
<p>(d) i costi sostenuti per rendere il patrimonio culturale meglio accessibile al pubblico, compresi i costi per la digitalizzazione e altre nuove tecnologie, i costi per migliorare l'accessibilità delle persone con esigenze particolari (in particolare, rampe e sollevatori per le persone disabili, indicazioni in braille e esposizioni interattive nei musei), e per la promozione della diversità culturale per quanto riguarda presentazioni, programmi e visitatori;</p>	<p>(d) i costi operativi collegati direttamente al progetto o all'attività culturale, quali le spese di viaggio, i materiali e le forniture con attinenza diretta al progetto o all'attività culturale, le strutture architettoniche utilizzate per mostre e messe in scena, prestiti, locazioni e l'ammortamento di strumenti, software e attrezzature, i costi per l'accesso a opere protette dal diritto d'autore e ad altri contenuti protetti da diritti di proprietà intellettuale, i costi di promozione e i costi direttamente imputabili al progetto o all'attività, gli addebiti di deprezzamento ed i costi di finanziamento sono eleggibili se non sono stati coperti da aiuti agli investimenti;</p>
<p>(e) i costi relativi a progetti e attività culturali, alla cooperazione, ai programmi di scambio e alle borse di studio, compresi i costi per le procedure di selezione, per la promozione e i costi direttamente imputabili al progetto.</p>	<p>(e) le spese relative al personale impiegato nell'istituzione culturale o nel sito del patrimonio o per un progetto;</p>
	<p>(f) i costi dei servizi di consulenza e di supporto forniti da consulenti esterni e da fornitori di servizi, direttamente imputabili al progetto.</p> <p><u>par. 9:</u> per la pubblicazione, revisione, pubblicazione, distribuzione e digitalizzazione di musica e libri, comprese le traduzioni: i costi per la pubblicazione di musica e letteratura, inclusi i costi di copyright, i costi traduttori, i costi degli editori e altri costi editoriali (revisione, correzione, recensione), i costi di impaginazione e costi pre-stampa, i costi di stampa e di pubblicazione digitale</p>

[In grassetto sono evidenziate le voci di costo presenti sia tra i costi di investimento, sia tra i costi di funzionamento]

- **DISTINZIONE TRA “INVESTIMENTO” E “FUNZIONAMENTO”**

Dall’elenco dei costi ammissibili e dalla descrizione del metodo di calcolo dell’intensità dell’aiuto si desume che è “**investimento**” tutto ciò che riguarda **interventi infrastrutturali**, sia realizzazione ex novo che adeguamenti funzionali.

Tutto ciò che riguarda le **attività culturali** afferisce alla categoria di “**funzionamento**”, con la sola eccezione della voce alla lettera e) del paragrafo 4, evidenziata nella tabella sopra in colore grigio, che annovera i “*costi relativi a progetti e attività culturali*” tra i costi di “investimento”.

ATTENZIONE

Tale categorizzazione “investimento” / “funzionamento” deve intendersi ai soli fini della gestione delle procedure aiuti di Stato e non pregiudica le definizioni utilizzate ad esempio nel contesto dei Fondi FSC.

- **LE INTENSITÀ MASSIME DI AIUTO**

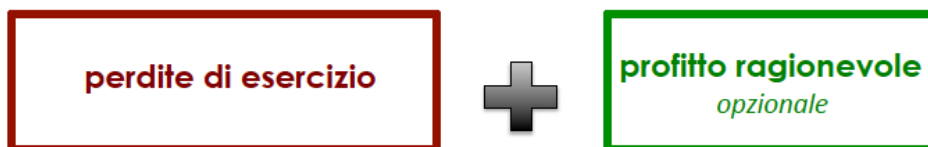
3) **L’IMPORTO DELL’AIUTO** non deve superare (par. 6, 7, 8, 9 e art. 2 n. 39) l’intensità massima stabilita in base ad uno dei seguenti metodi alternativi:

A. IL 100% del DEFICIT DI FINANZIAMENTO (funding gap)

- per gli aiuti all’**INVESTIMENTO** (par. 6)



- per gli aiuti al **FUNZIONAMENTO** (par. 7)



meccanismo ex ante basato su proiezioni ragionevoli
 \ominus
meccanismo di recupero

- per la pubblicazione di **MUSICA e OPERE LETTERARIE** (par. 9) = (costi ammissibili) – (profitti attualizzati del progetto)

oppure in alternativa

B. * l'80% dei costi ammissibili, se l'importo dell'aiuto < 1 milione di € (par. 8)

*** il 70% dei costi ammissibili** nel caso di pubblicazione di MUSICA e OPERE LETTERARIE (par. 9)

ATTENZIONE

Il 20% residuo deve essere messo dal beneficiario con risorse derivanti dalle proprie attività (entrate quali i biglietti, royalty su concessioni, entrate dalle librerie ...), da risorse private esterne (donazioni, sponsorizzazioni ...), o da risorse proprie, in forma priva di qualsiasi sostegno pubblico.

Si invita a ponderare l'opportunità di avvalersi del metodo semplificato dell'80% in virtù della difficoltà di qualificare come private le risorse provenienti da soggetti partecipati da enti pubblici.

FOCUS: il calcolo dell'importo massimo di aiuto secondo il metodo del deficit di finanziamento (*funding gap*)

- **PER GLI AIUTI ALL'INVESTIMENTO**

Si vedano le linee guida relative alla parte generale.

IL PERIODO RILEVANTE PER LE INFRASTRUTTURE CULTURALI

Stante la difficoltà operativa per le infrastrutture culturali (sovente coincidenti con edifici monumentali o immobili di interesse storico o soggetti a vincolo) di riferire il periodo rilevante a quello di ammortamento delle stesse, anche tenuto conto del significato del concetto di ammortamento, si ritiene che il **periodo rilevante** potrebbe essere determinato come segue:

- per gli interventi di conservazione e valorizzazione di un immobile**, da realizzarsi, quindi, sull'organismo edilizio, il periodo rilevante potrebbe essere rappresentato dall'intervallo temporale decorrente dalla data di collaudo delle opere fino alla data del primo intervento di spesa previsto nel Piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti di cui all'art. 38 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207;
- per le spese di allestimento, acquisto attrezzature e realizzazione di cataloghi e di strumenti per migliorare l'accessibilità al pubblico mediante la digitalizzazione e altre nuove tecnologie o spese simili**, il periodo rilevante potrebbe essere determinato sulla base dei coefficienti di ammortamento delle attrezzature e dei sistemi elettronici previsti nelle Tabelle del Decreto 31/12/88 del Ministero delle Finanze, ai sensi e per gli effetti del TUIR²³, per i servizi culturali e le altre attività non specificate;
- nel caso di interventi che prevedono **entrambe le categorie di spesa**, il periodo rilevante cui fare riferimento potrebbe essere quello avente la maggiore durata.

²³ DP.R. 917/86 Testo unico Imposte sui Redditi.

• PER GLI AIUTI AL FUNZIONAMENTO

Il paragrafo 7 determina l'importo massimo dell'aiuto al funzionamento come l'importo *necessario per coprire le perdite di esercizio e un utile ragionevole nel periodo in questione*.

Ne deriva che si può finanziare il disavanzo di bilancio, che si determina facendo riferimento alle attività indicate al paragrafo 5 tra i "costi ammissibili agli aiuti al funzionamento".

In considerazione di quanto indicato alla lettera a) del paragrafo 5, ai fini del calcolo del deficit di finanziamento di esercizio si può fare riferimento ai costi *collegati alle attività permanenti o periodiche — comprese mostre, spettacoli, eventi e attività culturali analoghe — che insorgono nel normale svolgimento dell'attività*, e quindi alla gestione caratteristica e finanziaria dell'ente (attività corrente), non già a quella straordinaria (es. donazioni, eventi calamitosi, oneri da contenziosi e spese legali, sanzioni ed altro).

Pertanto, ai fini dell'individuazione dei **costi** riconducibili alla lettera a):

- si può fare riferimento alla gestione caratteristica ordinaria anche finanziaria e fiscale dell'ente richiedente, quale risulta, ove possibile, dai documenti contabili obbligatori o da una dichiarazione da rendere ai sensi del D.P.R. 445/2000 (cfr. suggerimento copia&incolla infra);
- può quindi essere opportuno non includere i costi generati da fatti straordinari di gestione (es. eventi calamitosi, oneri da contenziosi e spese legali, sanzioni ed altro);
- possono essere utili le seguenti esemplificazioni di voci di costo: le spese di personale, le utenze, gli acquisti di beni e servizi e gli oneri finanziari strettamente funzionali all'attività culturale realizzata, le imposte dell'esercizio e gli ammortamenti, purché le imposte e gli ammortamenti non siano già conteggiati nei costi ammissibili.

Ai fini dell'individuazione delle **entrate** per determinare il disavanzo di bilancio di cui al paragrafo 7, possono essere utili le seguenti esemplificazioni di voci riconducibili ai ricavi di esercizio di provenienza pubblica e privata: trasferimenti da enti pubblici e privati, entrate da sponsorizzazioni, entrate da sbigliamentamento, ricavi da vendita di produzioni teatrali, ricavi da concessione in uso di parte dei locali, entrate da destinazione del 5 per mille e, in generale, ogni entrata generata dall'attività culturale realizzata).

ATTENZIONE

Si ritiene che i costi che non figurano nel bilancio dell'ente richiedente, perché imputati direttamente all'amministrazione pubblica o comunque ad un soggetto diverso dall'ente richiedente (esempio di musei che si avvalgono del personale distaccato del Comune o del Ministero) possono ragionevolmente non essere presi in considerazione, anche in considerazione della complessità dell'acquisizione dei dati relativi al costo effettivo di tale personale, gravate in ogni caso non sull'ente richiedente.

MECCANISMO DI CONTROLLO E RECUPERO

Il rispetto dell'importo massimo dell'aiuto, ai sensi del paragrafo 7, deve essere *garantito ex ante, sulla base di proiezioni ragionevoli, o mediante un meccanismo di recupero*.

Di norma gli enti operanti nel settore culturale chiedono all'Amministrazione contributi per l'esercizio finanziario successivo, per la copertura di costi derivanti dallo svolgimento delle attività programmate per l'anno successivo. L'importo del contributo, commisurato quindi al fabbisogno di esercizio passato, sarà sempre una stima ragionevolmente basata sulla spesa storica, la cui congruità dovrà essere verificata ex post a rendiconto.

Il bando dovrà quindi in ogni caso prevedere un meccanismo di verifica se il deficit di finanziamento stimato è stato rispettato o meno.

Tale verifica deve essere effettuata **sui bilanci consuntivi** o contabilità consuntiva a chiusura dell'esercizio finanziario.

In analogia a quanto evidenziato nella scheda B delle linee guida relative alla parte generale per gli aiuti agli investimenti, al fine di evitare aggravii amministrativi e procedurali, è plausibile richiedere al beneficiario una rendicontazione annuale che dia evidenza degli effettivi disavanzi registrati, consentendo in tal modo all'Amministrazione di monitorare e quantificare l'eventuale aiuto eccedente concesso, ai fini del necessario recupero, nelle forme consentite dai principi contabili vigenti.

Tanto per gli aiuti agli investimenti, quanto per gli aiuti al funzionamento, può prendersi in considerazione l'ipotesi di ricondurre l'eventuale parte del contributo che eccede il deficit di esercizio al cosiddetto "margine di utile ragionevole", purché ciò sia esplicitamente previsto e definito a monte nel bando.

SUGGERIMENTO COPIA & INCOLLA *(valutare se lasciare 5 o preferire 3 anni)*

In analogia al meccanismo contenuto nell'articolo 50 par. 4 del Reg. 651, la domanda dell'ente richiedente potrà basarsi sulla media delle perdite di esercizio risultanti dai conti degli ultimi 5 anni precedenti la domanda di contributo, escludendo gli estremi massimo e minimo, al netto di tutti i contributi pubblici.

Si suggerisce di introdurre nel modulo di domanda una dichiarazione del beneficiario

- di avere esercizio fiscale che inizia il ... e finisce il ... (da omettere se è certo che tutti i possibili beneficiari hanno l'esercizio fiscale coincidente con l'anno solare)
- di avere realizzato negli ultimi 5 esercizi fiscali antecedenti a quello dell'anno T in corso perdite di esercizio pari a:
 - T-1:
 - T-2:
 - T-3:
 - T-4:
 - T-5:
- e allega a tal fine gli ultimi 5 bilanci.