



**AIUTI ALLA CULTURA**  
**MUSEI E ALTRE “INFRASTRUTTURE CULTURALI”**  
**CARLO EUGENIO BALDI**

Il nuovo approccio della Commissione agli aiuti di Stato in campo culturale riguarda in particolare gli aiuti alle infrastrutture culturali. Se il primo decennio del secolo aveva visto la DG Concorrenza impegnata in sporadici casi di aiuti a piccoli musei (nati spesso da denunce), conclusisi normalmente con una valutazione di compatibilità complessiva degli aiuti<sup>1</sup>, la più recente visione degli aiuti alle infrastrutture intese come attività economiche, o funzionali ad esse, rischia di coinvolgere l'intero sistema del finanziamento pubblico dei siti culturali, notoriamente essenziale per la sopravvivenza stessa di musei, siti archeologici, monumenti.

Nel documento con il quale ha segnalato la possibile presenza di aiuti di Stato nei progetti infrastrutturali cofinanziati dai Fondi strutturali<sup>2</sup>, la Commissione ha dedicato la Griglia Analitica n. 4 alle infrastrutture culturali, richiamando i criteri idonei a stabilire quando l'intervento pubblico costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1 del TFUE. Tra le infrastrutture culturali prese in considerazione figurano i musei ed i monumenti storici, a proposito dei quali la Commissione precisa: *“per musei e monumenti storici più piccoli che si rapportano ad una domanda strettamente locale e non attirano visitatori a livello internazionale, l'effetto esercitato sugli scambi potrebbe essere non necessariamente evidente. La dimensione ed il bilancio limitati di progetti relativi a musei possono anche consentire di escludere un effetto sugli scambi tra Stati Membri, dal momento che le persone provenienti da altri Stati Membri tendono a non attraversare i confini allo scopo primario di visitare tali musei. Per musei e monumenti storici più grandi che godono di fama internazionale, tuttavia, non è possibile escludere un effetto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati Membri.*

---

<sup>1</sup> Solo in pochissimi casi la Commissione ha riconosciuto la probabile assenza di aiuti di Stato; si vedano i casi: NN 11/2002 – United Kingdom, Individual Cases of application Based on the National Heritage Memorial Fund (27/05/2003, C(2003) 661 def.; N 377/2007 – NL – Sostegno a Bataviawerf – Ricostruzione di un vascello del XVII secolo (Decisione del 28.11.2007); N 630/2003 IT – Musei di interesse locale – Regione autonoma della Sardegna (Decisione del 18.2.2004)

<sup>2</sup> Ares(2012)834142 – 01/08/2012.

*La valutazione dipende dall'effettiva/potenziale capacità di attrarre visitatori stranieri”.*

La Commissione non esclude la possibilità che lo Stato finanzi la realizzazione di infrastrutture culturali o gestisca tali infrastrutture, anche quando non si tratti di infrastrutture di rilevanza squisitamente locale, ma lo deve fare nel rispetto del principio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato. Essa invita dunque a domandarsi: *“un investitore commerciale avrebbe fornito i fondi necessari per il progetto negli stessi termini e alle medesime condizioni? In tal caso gli aiuti di Stato non saranno contemplati nel progetto. Ciò deve essere dimostrato dagli ingenti co-investimenti tra operatori commerciali ed autorità pubbliche e/o dalla presenza di un solido business plan che dimostri che gli investimenti forniscono un adeguato tasso di rendimento per gli investitori – in linea col tasso di rendimento atteso dagli operatori commerciali per progetti simili”.*

La Commissione ritiene in sostanza che le attività culturali, ivi comprese quelle relative alla realizzazione e gestione delle cosiddette infrastrutture culturali, siano attività d'impresa e come tali siano soggette all'applicazione delle norme in materia di concorrenza. La loro qualificazione come attività economiche deriva da una acritica applicazione della definizione di impresa affermata nella giurisprudenza della Corte, secondo la quale è appunto impresa qualsiasi soggetto che eserciti un'attività di natura economica e che offra beni o servizi in concorrenza (attuale o potenziale) con altri operatori attivi sul mercato.

Nei casi esaminati essenzialmente nell'ultimo decennio, la Commissione, pur partendo dall'assunto che l'attività di un museo costituisce attività economica e deve dunque essere applicata nei suoi confronti la disciplina degli aiuti di Stato, ha sempre ritenuto che, data l'importanza marginale delle strutture coinvolte e/o dei territori interessati, l'eventuale distorsione sugli scambi non fosse sensibile e, in ogni caso, fosse compensata dai vantaggi correlati alla tutela del patrimonio culturale: dunque l'aiuto proposto o contestato risultava compatibile.

Nelle sue valutazioni, peraltro, più che considerare l'eventuale impatto dell'aiuto sulla concorrenza fra la struttura beneficiaria ed eventuali altri musei in altri Stati membri, essa ha preso in esame le ricadute dell'aiuto sulle attività economiche (commercio, turismo) del territorio. L'esito positivo delle procedure – stando alle argomentazioni contenute nelle decisioni di chiusura – è dovuto essenzialmente al fatto che i casi oggetto delle sue valutazioni erano marginali.

Non è dato sapere che esito avrebbe avuto l'applicazione della medesima metodologia a casi di portata più significativa. E l'incertezza è fatto tutt'altro che irrilevante, se si considera che il sostegno pubblico ai siti culturali di ogni livello – come si documenterà più avanti – è prassi costante e generalizzata in tutti i paesi europei (e non).

La cosa che lascia in particolare perplessi è il fatto che, nel considerare i pochi casi che le sono stati sottoposti, la Commissione si sia comportata come se, pur consapevole in generale del meccanismo di finanziamento dei musei, lo ignorasse, limitandosi a valutare i contributi oggetto di notifica o di denuncia. Pare lecito domandarsi quale sarebbe la sua valutazione se dovesse esprimersi sul sostegno pubblico ai musei di portata internazionale ubicati in aree turisticamente “sensibili”: condizione generalizzata del sistema museale europeo.

Le problematiche in ballo sono dunque essenzialmente due: quella della qualificazione dell'attività museale come attività economica, con la conseguente applicazione ad essa del principio dell'investitore privato e quella dell'ulteriore valutazione della compatibilità degli aiuti in funzione delle ricadute che lo sviluppo delle attività culturali conseguente all'intervento pubblico possa avere sulle “altre” attività economiche del territorio.

Sotto il primo profilo, facciamo notare che la definizione di impresa sopra richiamata non può essere applicata alle attività culturali – e, in particolare, a quelle museali – in maniera acritica, ma deve essere interpretata alla luce di tutte le circostanze pertinenti. Per stabilire se un'attività di tipo culturale sia qualificabile attività imprenditoriale, si deve verificare innanzi tutto se effettivamente essa, per sua natura, consista nell'offrire beni o servizi sul mercato, ricevendone una remunerazione adeguata. Come mostreremo più avanti, il biglietto di ingresso di un museo non è mai in grado di compensare i costi inerenti la gestione del museo stesso (men che meno gli eventuali ammortamenti dell'investimento iniziale o delle spese di manutenzione); in molti casi (spesso per i musei, quasi sempre per i monumenti), o per determinate categorie di utenti (pensionati, giovani, appartenenti ad associazioni, ecc.), poi, l'ingresso è addirittura gratuito o scontato.

Per essere attività di mercato, essa deve inoltre essere svolta in concorrenza con altri operatori: deve cioè 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 (non sono in concorrenza una Panda ed una Bentley), fra due salotti imbottiti, fra due imprese di costruzione, fra due architetti. Non c'è concorrenza tra due musei o tra due monumenti.

E in effetti nessun museo si sente in concorrenza con un altro museo: fatto questo normalmente rilevante nella valutazione dell'effetto distorsivo del sostegno pubblico<sup>3</sup>. Ciò è tra l'altro dimostrato dai frequenti scambi di opere che avvengono tra musei anche di paesi diversi, in occasione di esposizioni tematiche o monografiche. Un esempio per tutti: in occasione della chiusura per restauri del Museo Picasso di Parigi<sup>4</sup>, le opere più significative dell'artista (250) sono state prestate per una esposizione molto importante svoltasi a Palazzo Reale a Milano<sup>5</sup>. Se il Museo Picasso si sentisse in concorrenza sul mercato si guarderebbe dal consentire la fruizione delle opere a potenziali visitatori (che dunque rischierebbe di perdere) in una sede diversa dalla propria e sufficientemente vicina da poter essere considerata in concorrenza, se concorrenza ci fosse. E gli esempi potrebbero essere infiniti.

Il fatto che per entrare in un museo si paghi un biglietto d'ingresso non significa che quel biglietto rappresenti il corrispettivo per un servizio. Lo si può invece considerare come un contributo alle spese per un servizio a carattere sociale, che potrebbe (forse dovrebbe, in un paese civile<sup>6</sup>) essere erogato gratuitamente. In sostanza, non si tratta di una prestazione fornita sul mercato a fronte del pagamento di un corrispettivo.

---

<sup>3</sup> Nella notifica della legge italiana che dispone aiuti all'editoria fu influente, nelle valutazioni della Commissione, la dichiarazione delle associazioni di settore di altri Stati membri nel senso di non ritenere che quegli aiuti falsassero la concorrenza e gli scambi. (Aiuto di Stato N 178/2005. Aiuti a favore delle imprese editrici consistente in un credito d'imposta per le spese di acquisto della carta utilizzata per prodotti editoriali in lingua italiana. C(2005)3505 def).

<sup>4</sup> Museo che registra circa un milione di visitatori l'anno: non molti meno della Galleria degli Uffizi.

<sup>5</sup> *Picasso. Capolavori dal Museo Nazionale Picasso di Parigi*. Milano Palazzo Reale dal 20 settembre 2012 al 27 gennaio 2013. La mostra ha registrato oltre 500.000 visitatori: numero analogo a quello dei visitatori annuali del Museo Egizio di Torino, o del Cenacolo Vinciano di Milano, o della Galleria Borghese a Roma; la metà di quelli del Museo Picasso a Parigi.

<sup>6</sup> E in effetti in alcuni paesi ed in numerosi siti è così.

Come afferma la stessa Commissione in una decisione relativa, peraltro, ad un aiuto concesso a studi cinematografici per la realizzazione di film<sup>7</sup> – settore nel quale operano imprese ed in cui la concorrenza è ben più presente che nel settore museale – “... si ritiene si verifichi un fallimento di mercato quando il mercato non porta a risultati migliori in termini di benessere sociale generale. Può verificarsi nel caso dei cosiddetti beni pubblici o beni meritori. Tali beni generano effetti esterni positivi quando il beneficio sociale supera il beneficio privato”<sup>8</sup>. Tale situazione giustifica il sostegno pubblico.

A dire della Commissione, si è in presenza di beni pubblici, ad esempio, “nei casi in cui non vi è rivalità nel consumo”: quale rivalità ci può essere fra i diversi fruitori di un museo o di un monumento?

I beni di interesse generale o beni meritori sono invece “*quei beni e servizi che, secondo l’amministrazione pubblica, potrebbero essere consumati in misura insufficiente e che pertanto devono essere sovvenzionati o forniti gratuitamente (quali l’istruzione, le biblioteche pubbliche)*”. E non è il caso dei musei? Quale sarebbe la frequentazione delle collezioni d’arte, soprattutto da parte dei giovani, se la tariffazione fosse rapportata al costo richiesto per garantire il servizio? E quale sarebbe la sorte del patrimonio culturale europeo se gli Stati membri si comportassero nella sua gestione secondo il criterio dell’investitore privato?

Del resto, il valore del patrimonio culturale come bene comune da salvaguardare è chiaramente riconosciuto dalla Costituzione repubblicana che, all’art. 9, recita: “*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”.

Come ebbe a dire il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi il 5 maggio 2003, in occasione della consegna delle medaglie d’oro ai benemeriti della cultura e dell’arte, “... *La Costituzione ha espresso come principio giuridico quello che è scolpito nella coscienza di ogni Italiano. La stessa connessione tra i due commi dell’articolo 9 è un tratto peculiare: sviluppo, ricerca, cultura, patrimonio formano un tutto inscindibile. Anche la tutela, dunque, deve essere concepita non in senso di passiva protezione, ma in senso attivo, e cioè in*

---

<sup>7</sup> Decisione della Commissione dell’8 maggio 2012 relativa all’aiuto di Stato SA.22668 (GUUE L 85 del 23.3.2013, p.1 ss.).

<sup>8</sup> Punto 103 della Decisione ultima citata.

*funzione della cultura dei cittadini, deve rendere questo patrimonio fruibile da tutti. Se ci riflettiamo più a fondo, la presenza dell'articolo 9 tra i 'principi fondamentali' della nostra comunità offre un'indicazione importante sulla 'missione' della nostra Patria, su un modo di pensare e di vivere al quale vogliamo, dobbiamo essere fedeli. La cultura e il patrimonio artistico devono essere gestiti perché siano effettivamente a disposizione di tutti, oggi e domani per tutte le generazioni. La doverosa economicità della gestione dei beni culturali, la sua efficienza, non sono l'obiettivo della promozione della cultura, ma un mezzo utile per la loro conservazione e diffusione. Lo ha detto chiaramente la Corte Costituzionale in una sentenza del 1986, quando ha indicato la "primarietà del valore estetico- culturale che non può essere subordinato ad altri valori, ivi compresi quelli economici e anzi indica che la stessa economia si deve ispirare alla cultura, come sigillo della sua italianità. La promozione della sua conoscenza, la tutela del patrimonio artistico non sono dunque un' attività 'fra le altre' per la Repubblica, ma una delle sue missioni più proprie, pubblica e inalienabile per dettato costituzionale e per volontà di una identità millenaria".*

Da tale impostazione, dal riconoscimento fra i principi fondamentali della Costituzione dell'esigenza di salvaguardare il patrimonio storico e artistico nazionale per renderlo fruibile a tutti, discendono l'organizzazione e le modalità di gestione del sistema museale italiano, finalizzati a favorire appunto la più ampia fruizione del patrimonio culturale nazionale, in quanto bene comune.

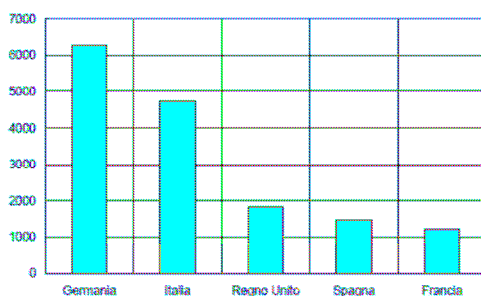
L'Italia è il secondo paese in Europa, dopo la Germania, per numero di siti museali e archeologici e per numero di visitatori di tali siti.

---

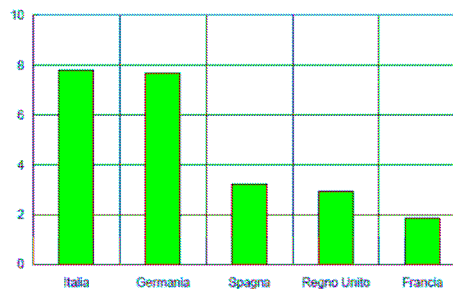
#### Musei, monumenti e aree archeologiche

---

a) Numero



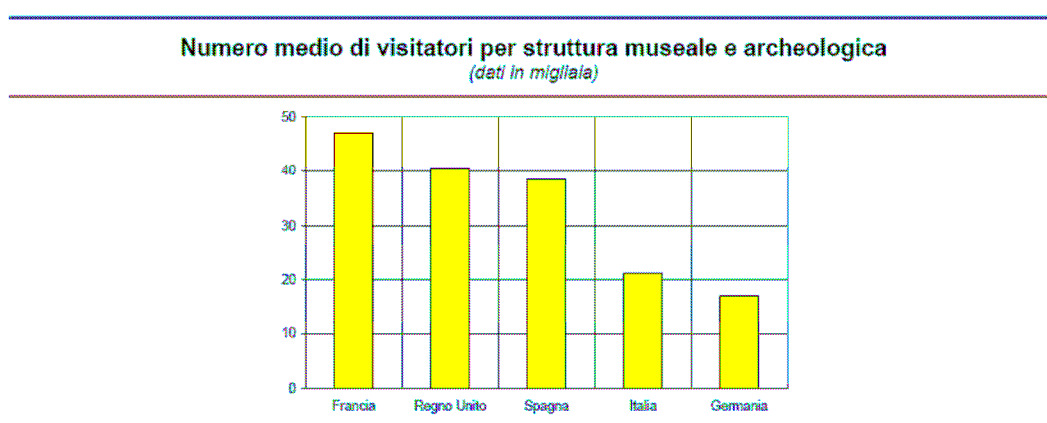
b) Per 100 mila residenti




---

Fonte: Banca d'Italia. E. Beretta e A. Migliardi - Venezia, 17 aprile 2013.

Si tratta in gran parte di siti di piccole dimensioni, come dimostra il dato relativo al numero medio annuo di visitatori, che vede l'Italia in quarta posizione, con un numero di visitatori medio per struttura (21.000) inferiore alla metà di quello registrato nei musei francesi.



Fonte: Banca d'Italia

Si tratta di un patrimonio disperso su tutto il territorio nazionale; ed infatti la prima regione assorbe il 20% delle visite effettuate in tutti i siti del paese, contro il 60% della regione parigina e l'80% di Londra.

La classifica internazionale dei musei compilata annualmente da *The Art Newspaper* vede, nel 2012, il primo museo italiano (la Galleria degli Uffizi) al ventunesimo posto. Ai primi posti si collocano i seguenti musei, per la maggior parte europei:

	<b>Museo</b>	<b>Località</b>	<b>Numero ingressi</b>
1	Louvre	Parigi	9.720.260
2	Metropolitan Museum	New York	6.115.881
3	British Museum	Londra	5.575.946
4	Tate Modern	Londra	5.304.710
5	National Gallery	Londra	5.163.902
6	Musei Vaticani	C.d.V.	5.064.546
7	National Palace	Taipei	4.360.815
8	National Gallery	Washington	4.200.000
9	Centre Pompidou	Parigi	3.800.000
10	Musee d'Orsay	Parigi	3.600.000
...	.....	.....	.....
21	Galleria degli Uffizi	Firenze	1.769.217

Fonte: *The Art Newspaper*

La classifica nazionale in termini di numero di visitatori, comprensiva dei siti archeologici e dei monumenti, è riportata, con riferimento agli anni 2007 e 2008, dalla tabella seguente:

<b>I TRENTA MUSEI PIÙ VISITATI IN ITALIA</b>					
	<b>Museo</b>	<b>Località</b>	<b>Visitatori 2008</b>	<b>Visitatori 2007</b>	<b>Variatz. %</b>
1	Musei Vaticani	C.d.V.	4.441.734	4.310.083	3%
2	Scavi di Pompei	Pompei	2.253.633	2.571.725	- 12,4%
3	Galleria degli Uffizi	Firenze	1.553.951	1.615.939	- 3,8%
4	Palazzo Ducale	Venezia	1.358.186	1.466.898	- 7,4%
5	Galleria dell'Accademia	Firenze	1.234.321	1.286.722	- 4,1%
6	Acquario di Genova	Genova	1.212.000	1.352.000	-10,4%
7	Opera di Santa Croce	Firenze	837.575	927.976	-9,7%
8	Museo Centrale del Risorgimento	Roma	810.000	880.000	-7,9%
9	Bioparco	Roma	780.057	898.806	-13,2%
10	Museo di Castel Sant'Angelo	Roma	734.585	843.792	-12,9%
11	Parco "Valle dei Templi"	Agrigento	616.503	663.889	-7,1%
12	Area Archeologica della Neapolis	Siracusa	537.018	591.793	-9,3%
13	Museo Nazionale del Cinema	Torino	532.196	526.811	1,0%
14	Museo delle Antichità Egizie	Torino	510.952	510.174	0,1%
15	Museo di San Marco	Venezia	510.000	551.000	-7,4%
16	Galleria Borghese	Roma	486.885	485.548	0,3%
17	Musei Capitolini	Roma	452.232	516.420	-12,4%
18	Palazzo Vecchio	Firenze	361.462	412.144	-12,3%
19	Gallerie dell'Accademia	Venezia	356.191	337.672	5,5%
20	Civico di Storia Naturale	Milano	350.000	350.000	0,0%
21	Collezione Peggy Guggenheim	Venezia	346.862	378.613	-8,4%
22	Cenacolo Vinciano	Milano	335.011	330.678	1,3%
23	Museo delle Cappelle Medicee	Firenze	331.332	389.103	-14,8%
24	Museo della Scienza e Tecnologia	Milano	329.453	384.479	-5%
25	Tesoro di San Pietro	C.d.V.	328.329	370.870	-11,5%
26	Reggia di Caserta	Caserta	318.165	432.506	-26,4%
27	Museo Arch. Villa del Casale	P.zza Armerina	311.081	415.446	-7%
28	Scavi di Ostia e Museo	Roma	306.172	312.369	-2,0%
29	Museo Archeologico Nazionale	Napoli	290.016	357.032	-18,8%
30	Scavi di Ercolano	Ercolano (NA)	264.036	301.786	-12,5%

Fonte: Centro Studi Touring Club Italiano – Dossier Musei 2009

Il sistema museale italiano fa capo per il 45% ai Comuni, per il 16% appartiene a privati, per il 14% allo Stato, per il 14% ad Enti Ecclesiastici, per il 5% a Regioni e Province, per il 6% fa capo ad altri soggetti.

I musei statali e la stragrande maggioranza di quelli appartenenti agli enti locali si caratterizzano come “musei-ufficio”, articolazione organizzativa, di



servizi più ampi. Essi sono cioè parte integrante di una struttura statale, priva di statuto proprio, con un ordinamento interno che rimanda all'Ente di riferimento (Sovrintendenza, Università, Regione, Comune), cui compete, tra l'altro, la politica del personale. Non esiste dunque un bilancio proprio: le entrate dai biglietti, dai diritti, dal merchandising, ecc. confluiscono nell'ente e sono a carico di questo le spese di funzionamento.

Nel caso, ad esempio, di un museo statale, le spese di funzionamento, di manutenzione e per le utenze sono a carico del Ministero dei beni Culturali; quelle relative al personale competono invece al Ministero delle Finanze e sono a carico della fiscalità pubblica. Gli introiti da biglietteria e servizi vengono interamente versati al Ministero dell'Economia e in quota parte riassegnati al Ministero dei beni Culturali che, a sua volta, li ridistribuisce alle Sovrintendenze territoriali, ma solo in minima parte: nel 2011 sono stati riassegnati a tali Sovrintendenze solo 3 milioni di € sul totale degli introiti dei musei da esse dipendenti, pari a 16.769.705,68 €, (il 17,8%). Con riferimento a singole strutture museali, la riassegnazione alla Galleria d'Arte Moderna di Roma è stata del 42,8% rispetto agli incassi della Galleria stessa; il ritorno per il Cenacolo Vinciano di Milano è stato del 25,4%, per la Galleria nazionale di Urbino del 7,3%, per il Castello di Miramare del 6,2%, per la Reggia di Caserta del 5,8%<sup>9</sup>.

Si tratta peraltro di introiti che, anche se versati interamente nelle casse dei rispettivi musei, non sarebbero in grado di coprire se non in minima parte anche i soli costi di gestione (a prescindere dalla manutenzione straordinaria, dai restauri, dalle acquisizioni, ecc.: tutte spese normali per un museo). Per dare un ordine di grandezza, il totale degli introiti di biglietteria dei musei statali, per il 2011, è stato di 94.388.890,69 €, cui si aggiungono 6.124.994,87 € di introiti da servizi in concessione (al netto delle royalties dovute ai concessionari). Le spese di funzionamento del Museo di Brera (che non figura nella graduatoria dei primi trenta siti visitati) sono ammontate, nel 2010, a circa 1,5 milioni di €, cui vanno aggiunti 6,3 milioni di spese per il personale<sup>10</sup>. Quanto alla manutenzione straordinaria dei siti culturali, si pensi che il programma di investimenti della Reggia di Versailles per i prossimi anni (2012-2017) è quantificato in 171 milioni

---

<sup>9</sup> Fonte: Marilena Pirrelli e Maria Adelaide Marchesini (ArtEconomy24- Il Sole 24 Ore), *Turismo e patrimonio artistico*, XIII Conferenza Ciset- Banca d'Italia, Venezia 17/04/2013.

<sup>10</sup> Idem.

di €, di cui 10 milioni solo per la messa a norma dell'impianto elettrico<sup>11</sup>: importi in alcun modo compatibili con la capacità di autofinanziamento della reggia stessa.

In ossequio al dettato costituzionale, la gestione dei musei italiani non è improntata al criterio dell'investitore privato, essendo privilegiata la funzione di servizio pubblico e sociale rispetto alla gestione economica del "servizio". La tabella seguente, che riporta i dati relativi agli accessi registrati nel 2011 nell'insieme dei siti di competenza del Ministero per i beni Culturali, distinti per categoria di sito, evidenzia la percentuale molto elevata di ingressi gratuiti, che rasentano l'80% nel caso dei monumenti e delle aree archeologiche.

	Istituti a pagamento			Istituti gratuiti	Totale
	Paganti	Non paganti	Totale		
Musei e Gallerie	5.968.588	4.018.913	9.987.501	736.858	31.630.955
Monumenti e Aree Archeologiche	4.603.479	3.419.185	8.022.664	13.308.827	21.331.491
Circuiti museali	5.703.118	2.375.478	8.078.596	-	8.078.596
Totale	16.275.185	9.813.576	26.088.761	14.045.685	40.134.446

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

I dati, peraltro, non registrano gli ingressi a tariffa ridotta, che rappresentano una percentuale molto elevata dei paganti. Tutto ciò in funzione della massima fruizione del bene comune<sup>12</sup>.

In sostanza, il principio dell'investitore privato nella gestione delle attività museali può essere ed è auspicabile sia applicato in termini di oculata gestione delle risorse, per evitare, cioè, gli sprechi ed ottenere dai fondi disponibili – sempre insufficienti – il miglior risultato possibile. È invece improponibile se inteso – come va inteso quando si tratta dell'intervento pubblico nelle attività di mercato – come condizione e limite all'investimento dello Stato. Non lo è, in particolare nel sistema italiano, in quanto, per dettato costituzionale, la tutela del

<sup>11</sup> Fonte: Le Figaro, samedi 15 – dimanche 16 septembre 2012.

<sup>12</sup> Si riportano i prezzi medi dei dieci musei italiani più visitati di ogni categoria museale:

<b>Prezzi medi per categoria museale</b>			
Categoria musei	Prezzo medio del biglietto intero (€)	Prezzo medio del biglietto ridotto (€)	Riduzione applicata (%)
Musei artistici	7,45	4,33	41,9%
Musei archeologici	7,89	4,06	48,5%
Musei scientifici	8,89	6,50	26,9%

Fonte: Centro Studi Touring Club Italiano – Dossier Musei 2009

patrimonio culturale ha lo scopo di renderlo fruibile a tutti, essendo secondario l'aspetto economico e del tutto assente la finalità imprenditoriale<sup>13</sup>; ma non lo è anche in considerazione dell'impossibilità oggettiva, sotto il profilo economico e finanziario, di gestire un museo alla stregua di un'impresa, pretendendo di perseguire se non un utile, almeno un pareggio di bilancio<sup>14</sup>.

Quanto tutto ciò sia vero è dimostrato anche dalla tabella – pur incompleta – qui riportata, riferita alla situazione di tutti i paesi europei

Country	Expenditure (of museums)				Income (of museums)			Public expenditure (for museums)
	Total	Ordinary expenditure		Extraordinary Expenditure	Total	Entry fees	Public subsidies	
		Total	Only Staff					
Austria	<b>156.248</b>				115.387	15.650	<b>61.075</b>	
Belarus								
Belgium								
Croatia								
Denmark								
Finland		133.919			19.871	8.825		<b>102.139</b>
France								<b>543.000</b>
Germany								<b>997.400</b>
Greece								
Hungary	<b>210.442</b>	210.287	105.611	81.940	210.442	11.106	<b>609</b>	<b>197.040</b>
Ireland								
Italy					85.292			
Latvia	<b>11.178</b>	5.770	4.702	5.408	11.408	902	<b>8.011</b>	<b>6.548</b>
Luxemb.	<b>18.615</b>	17.353	9.236	1.261	10.145	498	<b>9.647</b>	
Norway	<b>229.571</b>	218.288	116.648	11.283	263.901	18.934	<b>160.681</b>	<b>160.681</b>
Poland								
Portugal								
Romania								
Slovak R.	<b>15.216</b>	15.216	6.965		13.929	2.118		<b>10.496</b>
Slovenia								<b>4.430</b>
Spain								
Sweden		163.476			331.937	28.758		<b>212.958</b>
Netherland		407.619	200.541		414.362	56.863	<b>263.137</b>	<b>263.137</b>
U. K.					491.000			

Fonte: EGMUS – European Group on Museum Statistics, A Guide to European Museum Statistics, Berlin, December 2004

<sup>13</sup> Per la verità, anche se non è previsto dalle rispettive Costituzioni, anche gli altri Stati europei hanno un approccio analogo alla conservazione e gestione del patrimonio culturale e artistico nazionale, prevedendo spesso l'accesso gratuito ai musei: si veda in particolare il caso del Regno Unito.

<sup>14</sup> Un pareggio non raggiungibile nemmeno prendendo in considerazione unicamente le spese correnti, senza considerare gli investimenti e gli ammortamenti, come sarebbe per un'impresa.

Dalla tabella si evince chiaramente che le entrate da biglietteria sono sempre inferiori al 10% dei costi (intesi essenzialmente come costi ordinari), che sono pertanto coperti per la massima parte dal sostegno pubblico, sotto forma di trasferimenti di risorse o di assunzione dei costi stessi da parte dell'amministrazione di riferimento.

Non si pensi che i dati riportati in tabella scontentino la presenza di una maggioranza di musei di piccola dimensione e che la situazione si presenti in maniera diversa per le grandi strutture. La tabella che segue riporta i dati relativi all'annualità 2012 di tre dei più importanti musei a livello mondiale e mostrano come anch'essi, senza il sostegno pubblico diretto o senza attingere a cospicui fondi di dotazione, non sarebbero in grado di raggiungere il pareggio di bilancio.

	Tate Gallery	MOMA	Metropolitan N.Y.
Fondo di dotazione	909,8 milioni di Sterline, di cui 841 restricted	337,5 milioni di \$, di cui 243,7 permanently restricted, 65,8 temporarily restricted, 27,9 unrestricted	2,18 miliardi di \$, di cui 820,8 permanently restricted, 753,4 temporarily restricted, 738,8 unrestricted
Proventi Totali	113 milioni di Sterline	173 milioni di \$	239 milioni di \$
Proventi da attività	67,4 milioni di Sterline	162 milioni di \$	239 milioni di \$
Contributi pubblici	45,1 milioni di Sterline		25 milioni di \$
Surplus	14,5 milioni	Deficit 17,4 M\$	153.000 \$

Fonte: Pirrelli, Marchesoni, cit. Il Sole 24 Ore

Ma anche un museo come il Louvre, che pure registrava (dati 2007) un surplus di bilancio considerevole (211,3 milioni di €), anche in virtù del corrispettivo per la licenza di marchio (150 milioni) e la donazione elargita dagli Emirati Arabi Uniti (25 milioni) e che è in grado di programmare un piano di investimenti a medio-lungo termine grazie alla rendita derivante dall'accordo stipulato con Abu Dhabi (250 milioni, a rate quinquennali, dal 2012 al 2027)<sup>15</sup>, non può prescindere da un cospicuo contributo statale.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> I dati sono tratti da Pirrelli, Marchesoni, cit.

<sup>16</sup> Ne è prova il fatto che, in occasione del recente pensionamento del direttore del museo si è lamentato il taglio del 4,3% dei fondi dello Stato (*Il Corriere della Sera*, mercoledì 16 gennaio 2013). Taglio dovuto non all'applicazione del principio dell'investitore privato, ma semplicemente alla carenza di risorse pubbliche.

La stessa situazione si registra in Austria, dove la stessa Commissione<sup>17</sup> riporta il fatto che gli otto musei federali di Vienna, che nel 2004 hanno registrato 3.5 milioni di visitatori, ricevevano nello stesso anno 89 M€ di contributi pubblici, a copertura del 75% dei loro costi.

Da tutto quanto si è detto risulta evidente che il principio dell'investitore privato alla gestione delle "infrastrutture culturali", quali musei, siti archeologici, monumenti, biblioteche, ecc., non è applicabile, se non a condizione di lasciar deperire e distogliere dalla fruizione pubblica un patrimonio inestimabile del quale gli Stati membri sono responsabili di fronte a tutta l'umanità.

D'altra parte, lo stesso trattato riserva un trattamento particolare alle opere d'arte nell'ambito del Titolo II "Libera circolazione delle merci". In particolare, l'art. 36 prevede una deroga al divieto di restrizioni quantitative all'esportazione e di qualsiasi misura di effetto equivalente stabilita dall'art. 34, quando tale divieto sia giustificato da motivi "di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale".

Si tratta di una deroga, in nome del supremo interesse di ciascuno Stato a tutelare il proprio patrimonio culturale, ad uno dei principi fondamentali del trattato, su cui si basa la realizzazione stessa del mercato interno. Sarebbe illogico che la disciplina degli aiuti di Stato – che di quei principi costituisce un semplice corollario<sup>18</sup> – ponesse limiti e condizioni alla possibilità degli Stati di tutelare e valorizzare il proprio patrimonio. Sarebbe illogico e contraddittorio che lo Stato potesse garantire la permanenza sul suo territorio di opere d'arte (in deroga ai principi del mercato unico) dovendo poi sottostare a limiti quanto alla loro conservazione; conservazione e tutela che, a termini dell'art. 167 del trattato, l'Unione stessa è tenuta ad incoraggiare.

Il secondo approccio della Commissione al problema riguarda le ricadute che la presenza di una infrastruttura culturale e dell'investimento pubblico in esse può avere sulle altre attività del territorio. È innegabile che una ricaduta ci sia: c'è nel caso di un'utenza che sceglie una destinazione in funzione della presenza di

---

<sup>17</sup> State aid NN50/2007 (ex CP206/2005) – *Austria Indemnity scheme for federal museums*. Decisione del 10 ottobre 2007.

<sup>18</sup> Sarebbe del tutto inutile disciplinare gli aiuti di Stato – che hanno lo scopo di evitare che l'intervento pubblico falsi il libero gioco del mercato – in mancanza di regole che garantiscono la libera circolazione delle merci.

un determinato museo; c'è – seppure in misura inferiore – nel caso di un'utenza che privilegia altri aspetti, ma per la quale la presenza di un museo o di uno scavo archeologico (o di un complesso monumentale e/o museale) può comunque costituire un'attrattiva.

Le decisioni della Commissione relative al sostegno pubblico alla realizzazione di siti o di attività museali, riguardando generalmente iniziative di portata ridotta (il museo delle conchiglie, la ricostruzione di un vascello del XVII secolo, l'ecomuseo, il museo dell'artigianato locale, ecc.)<sup>19</sup> rispetto ai grandi siti di richiamo internazionale, hanno sempre riconosciuto la probabile assenza di effetto distorsivo sugli scambi per quanto riguarda la potenziale (?) concorrenza con altre strutture analoghe, soffermandosi invece sulle ricadute che la creazione di un'attrattiva culturale può avere sulle attività economiche del territorio interessato (in particolare il turismo e il commercio). Trattandosi – come si è detto – di casi di limitato richiamo, ha peraltro sempre concluso con una valutazione di compatibilità dell'aiuto.

Per fare un esempio significativo, quanto confermativo di una prassi ormai consolidata, in occasione di una recente notifica danese relativa alla realizzazione con risorse totalmente pubbliche di un padiglione annesso al Danish Shellfish Centre<sup>20</sup>, la Commissione ha concluso per la compatibilità dell'aiuto in considerazione dell'area geografica interessata e del limitato impatto sul turismo a livello europeo, elementi questi che trovano un'adeguata compensazione in termini di promozione della cultura e conservazione del patrimonio.

Ma allora, come valterebbe la Commissione – qualora le fosse richiesto, o assumesse essa l'iniziativa – l'onnipresente finanziamento pubblico dei grandi musei ubicati in regioni o città di grande richiamo turistico?

Per fare un esempio particolarmente significativo delle ricadute che può avere un investimento pubblico sullo sviluppo di una regione, si consideri il caso di Bilbao. Nell'ambito della riqualificazione della città iniziata negli anni '90, nel 1997 è stato inaugurato il Museo Guggenheim che, *“oltre ad essere “contenitore” di opere, diventa opera sontuosa e scenografica in sé, in grado di attrarre flussi*

---

<sup>19</sup> Si vedano, tra gli altri, I casi: *N 216 / 2005 – Geocenter Møns Klint (Denmark)*, adopted on 26.08.2005, OJ C/307/2005 of 05.12.2005, p. 4; *N 471/2008 – Lipica Horses (Slovenia)*, adopted on 11.02.2009, OJ C 25 of 02.02.2010, p. 7; *N 377/2007*.

<sup>20</sup> State aid 30649 (N 2011) – *Denmark State aid to the Danish Shellfish Centre*. Decisione dell'11.5.2011 – C(2011)3344 final.

*economici autonomamente ed innescare un processo propulsivo di riqualificazione del contesto urbano*”<sup>21</sup>.

Nel 2011 il museo ha generato 274,3 milioni di € in termini di PIL, pari allo 0,42% del PIL dei Paesi Baschi e ha mantenuto 5.885 posti di lavoro indiretti (lo 0,57% della forza lavoro della regione), producendo 42,2 milioni di entrate per l'erario basco (lo 0,39%). La spesa complessiva dei visitatori è stata di 311 milioni, di cui 27,9 all'interno del museo e 283,2 all'esterno (principalmente in alberghi e ristoranti), con una spesa giornaliera media per visitatore di 353 €. L'83% dei visitatori (quasi un milione) dichiara che il museo è il motivo principale della scelta di Bilbao come meta del viaggio.<sup>22</sup>

Ora, a prescindere dal fatto che la struttura museale in sé sia in grado di autofinanziarsi – ipotesi non verificabile, ma del tutto improbabile se, nell'ottica dell'investitore privato, si dovessero considerare gli ammortamenti – per quale ragione l'amministrazione spagnola avrebbe dovuto astenersi dal realizzare investimenti capaci di generare un volano così imponente? Non si tratta forse della stessa motivazione che sta alla base della competizione che si svolge a livello mondiale tra città e Paesi per assicurarsi la sede dei Giochi olimpici, dei Campionati mondiali o europei di football, dell'Esposizione Universale, delle regate dell'America's Cup, o dello spirito con cui le municipalità anche di piccoli centri investono per ospitare traguardi di tappa del Tour de France o del Giro d'Italia? Ciascuna di queste manifestazioni, che non riveste un interesse economico di per se stessa, produce una ricaduta proporzionale sulle attività economiche del territorio più o meno vasto che viene coinvolto.

I musei del Piemonte hanno visto nel 2006 un aumento di 443.033 visitatori rispetto al 2005 (+ 63%, con un + 93,8% del Museo di Antichità Egizie di Torino), a fronte di un calo generalizzato in tutti gli altri musei italiani<sup>23</sup>; ciò come ricaduta dei Giochi Olimpici invernali. In questo caso la capacità di attrazione dell'offerta culturale è stata decisamente surclassata da quella

---

<sup>21</sup> E. G. Trafiletti, *I Grandi Eventi: il caso spagnolo* – Laboratorio TeMA - Territorio Mobilità e Ambiente Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio Università degli Studi di Napoli Federico II.

<sup>22</sup> Fonte: Pirrelli, Marchesoni, cit.

<sup>23</sup> Fonte: Centro Studi Touring Club Italiano – Dossier Musei 2009.

dell'avvenimento sportivo. Dovremmo applicare il principio dell'investitore privato ai singoli investimenti realizzati in funzione delle Olimpiadi?<sup>24</sup>

E, d'altra parte, gli Emirati Arabi Uniti stanno effettuando enormi investimenti ad Abu Dhabi incentrati sul Museo Guggenheim con lo scopo di farlo diventare uno dei maggiori poli di attrazione culturale e, di conseguenza, turistica, mondiali. Le amministrazioni europee dovrebbero rinunciare a valorizzare il proprio patrimonio in nome di un malinteso principio di libero mercato?

Se vogliamo applicare il principio dell'investitore privato agli interventi pubblici in questo settore – e probabilmente in altri – il caso degli Emirati Arabi è significativo. Gli investimenti della famiglia dell'Emiro e del gruppo economico che gestisce le risorse del paese – che coincidono con il potere pubblico – vengono effettuati in un'ottica di redditività globale. L'investimento di per sé probabilmente “diseconomico” nel settore culturale viene utilizzato come volano di sviluppo, che porterà enormi vantaggi economici (e occupazionali) nel settore commerciale, turistico, immobiliare: tutti settori nei quali hanno interessi enormi gli stessi investitori. Da un punto di vista anche esclusivamente imprenditoriale globale, dunque, anche l'investimento culturale ha un ritorno: il principio dell'investitore privato è quindi rispettato.

Se spostiamo il ragionamento ad un paese democratico a ricchezza distribuita, dove il potere pubblico deve amministrare nell'interesse dei cittadini, l'investimento dello Stato nel campo culturale deve essere visto nel contesto globale delle ricadute che esso ha sul territorio, esattamente come nel caso degli Emirati, con la sola differenza che là sono pochi a beneficiarne, nei paesi europei il vantaggio è diffuso. Vogliamo dire che per essere in linea con il principio dell'investitore privato dovremmo auspicare un sistema di distribuzione della ricchezza e del potere come quello?

È evidente, dunque, che le valutazioni di un'amministrazione devono travalicare il mero interesse economico relativo alla singola iniziativa e al singolo investimento, avendo come obiettivo l'interesse generale dei cittadini amministrati. È in questo spirito che vengono realizzati tanti investimenti improduttivi (fra l'altro di tipo infrastrutturale), che non solo arrecano un

---

<sup>24</sup> Che non sono solo gli impianti sportivi e il villaggio olimpico.



miglioramento alla vita quotidiana dei residenti, ma favoriscono lo sviluppo di attività turistiche e commerciali. Il miglioramento della viabilità, un adeguato sistema di parcheggi con facilitazioni (ascensori, scale mobili) per l'accesso ai centri urbani di rilevanza artistica favoriscono la fruizione delle attrattive del territorio, con un'evidente ed auspicabile ricaduta per l'economia locale. Dobbiamo considerare tutto ciò nell'ottica della disciplina degli aiuti di Stato?

Ma dalla cultura il discorso potrebbe spostarsi facilmente all'ambiente e al paesaggio. Se una città d'arte rappresenta un richiamo per il patrimonio culturale che racchiude, un lago, una baia, una valle alpina, le miniere di sale costituiscono un'attrazione per gli amanti della natura. Favorirne la fruizione a carico del bilancio pubblico, mediante la realizzazione di infrastrutture adeguate (il miglioramento della viabilità, la realizzazione di piazzali di sosta per picnic o per l'osservazione degli animali), l'abbellimento dei siti caratteristici, la salvaguardia del paesaggio al di là di finalità meramente ambientali, potrebbe essere visto con sospetto, per le inevitabili e volute ricadute sul sistema economico.

Non è questa la finalità delle regole del trattato che disciplinano gli aiuti di Stato. Si tratta di norme che hanno la finalità di impedire che gli Stati membri falsino il libero gioco del mercato, intervenendo con un sostegno ingiustificato alle proprie imprese. Non devono essere interpretate ossessivamente, demonizzando qualsiasi iniziativa che abbia il merito di valorizzare le potenzialità di un territorio – quello europeo – che nella sua storia e nelle sue tradizioni può trovare occasioni di sviluppo e di competitività con il mondo esterno; un mondo che quelle potenzialità sfrutterebbe e sfrutta nel modo più efficace possibile.

Bologna, 8 maggio 2013