



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
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**

SINTESI DELL'ANALISI E PROPOSTA

Le Regioni e Province Autonome intendono proporre alcuni elementi di analisi del finanziamento pubblico di taluni settori della cultura, quale contributo per la redazione della comunicazione interpretativa sulla nozione di aiuto di Stato annunciata nell'ambito del programma della c.d. Modernizzazione.

L'analisi che segue si concentra nello specifico sugli elementi costitutivi della categoria degli aiuti di Stato ai sensi della definizione di cui all'articolo 107 paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base alla quale è aiuto di Stato qualsiasi attribuzione in modo selettivo di un vantaggio economico ad imprese, tale da poter distorcere la concorrenza e gli scambi tra Stati membri.

Sebbene soggetti a divieto per la connaturata potenzialità di alterare le condizioni di sana concorrenza tra i membri dell'Unione, e quindi di ostacolare il raggiungimento del mercato interno che si realizza in un contesto di libero gioco delle forze del mercato, il Trattato prevede alcune deroghe a tale divieto al fine di consentire agli Stati, nell'ambito dell'esercizio delle loro politiche economiche, di correggere taluni fallimenti del mercato o di perseguire obiettivi di equità sociale.

Tra le deroghe a tale divieto, il Trattato di Maastricht introdusse la facoltà per gli Stati di concedere aiuti di Stato destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, a condizione che non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune (oggi deroga sub articolo 107 paragrafo 3 lettera d) TFUE).

Le Regioni e Province Autonome ritengono tuttavia che la deroga stabilita dal trattato debba riferirsi alle attività in ambito culturale che costituiscono oggettivamente attività economiche e che quindi il sostegno pubblico finalizzato alla conservazione, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale non configuri aiuto di Stato.

Le Regioni e Province Autonome ritengono che le regole del Trattato che disciplinano gli aiuti di Stato debbano essere ricondotte alla finalità per la quale furono create, segnatamente impedire che gli Stati membri falsino il libero gioco del mercato attraverso interventi di sostegno alle proprie imprese ingiustificati e discriminatori.

Esse ritengono parimenti che tali regole non possano e non debbano essere applicate a quelle sfere dell'attività pubblica che vedono lo Stato svolgere la propria missione istituzionale quale è la garanzia e la promozione del patrimonio culturale e paesaggistico di un territorio – quello europeo – valorizzandone le potenzialità, che nella sua storia e nelle sue tradizioni può trovare occasioni di sviluppo e di competitività con il mondo esterno all'Unione.

Le Regioni e Province Autonome ricordano che la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione è sancito dalla carta costituzionale tra i principi fondamentali (articolo 9 Cost.), che fa dunque obbligo allo Stato – al di là di qualsiasi considerazione di carattere economico-imprenditoriale – non solo di salvaguardarlo, ma di renderlo fruibile alla collettività nelle migliori condizioni.

L'analisi delle Regioni e Province Autonome prende in considerazione in particolare i finanziamenti destinati alla tutela del patrimonio artistico e culturale in senso lato, attraverso in primis le realtà

museali, ma anche paesaggistico, analizzando le caratteristiche strutturali ed economiche delle attività ad essa correlate che ne rendono a loro avviso inapplicabili le regole di concorrenza e in materia di aiuti di Stato sia sotto il profilo giuridico, che sotto il profilo economico. Tale analisi può essere estesa anche ad altre attività svolte da soggetti quali istituzioni culturali e di spettacolo in cui è prevalente la finalità pubblica di valorizzazione culturale rispetto ad un'eventuale carattere imprenditoriale, a prescindere dalla natura dei soggetti che le svolgono.

Le Regioni e Province Autonome manifestano in particolare forte preoccupazione dinanzi all'approccio restrittivo che la Commissione europea ha assunto nei confronti del finanziamento pubblico delle c.d. infrastrutture culturali, categoria nella quale la Commissione include tra gli altri i musei e i monumenti storici, e alla quale ritiene che debbano essere applicate le regole di concorrenza in virtù del fatto che in esse si svolgerebbero attività economiche, elemento che, nell'ambito del recente caso Leipzig Halle¹, la Corte di Giustizia avrebbe considerato determinante per attribuire la natura di impresa ai soggetti che le gestiscono ai fini dell'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato. Ricordano inoltre che gran parte degli interventi pubblici nel settore culturale, ivi comprese le infrastrutture, traggono origine dalla legislazione nazionale, prima tra tutti la legge 163/1985 che istituisce il Fondo Unico per lo Spettacolo e che comprende, tra gli altri, agevolazioni a soggetti pubblici e privati anche per le infrastrutture funzionali alle attività dello spettacolo (settore teatrale, musicale, circense e dello spettacolo viaggiante).

Alla luce del quadro normativo in materia di aiuti di Stato che si è andato delineando in particolare nel corso degli ultimi anni in un contesto generale di incertezza giuridica e dell'analisi proposta, le Regioni e Province Autonome:

- sottopongono il documento al Governo;
- chiedono, nell'ambito dei principi fondamentali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale dettati dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D.Lgs. 42/2004, che lo Stato ha disposto al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela stesse e che le Regioni sono tenute a rispettare nell'esercizio della propria potestà legislativa, quali siano i principi e i criteri cui esso fa riferimento ai fini del rispetto delle regole in materia di aiuti di Stato relativamente ai provvedimenti a sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale e paesaggistico, ivi compresa la riqualificazione di immobili ed aree, attraverso contributi in conto capitale e in conto interessi²;
- invitano ad assumere non solo una chiara posizione a livello nazionale interno, ma anche ogni opportuna iniziativa presso le sedi istituzionali europee al fine di ottenere certezza giuridica e chiarezza di intenti da parte della Commissione europea e che ciò sia preliminare rispetto all'autorizzazione ad estendere agli aiuti alla cultura il regolamento generale di esenzione per categoria.

Roma, 24 luglio 2013

¹ Cause riunite T-455/08 e T-443/08.

² Si vedano gli articoli 35 e 37 del D.Lgs. 42/2004, che autorizzano contributi in conto capitale ed interessi a favore di proprietari, possessori e detentori dei beni culturali, per quanto sospesi di recente con D.L. 95/2012 fino al 31/12/2015.

ANALISI EMPIRICA DEL CONTESTO

1. PRASSI DECISIONALE DELLA COMMISSIONE EUROPEA - L'INCERTEZZA GIURIDICA

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 aiuti³, 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 inteso fornire linee guida sulla valutazione della possibile presenza di aiuti di Stato nei progetti infrastrutturali cofinanziati dai Fondi strutturali⁴, già segnalata con lettera agli Stati membri a fine 2011, 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. La valutazione dipende dall'effettiva/potenziale capacità di attrarre visitatori stranieri”*.

La Commissione quindi riconosce che lo Stato possa finanziare la realizzazione di infrastrutture culturali o gestisca tali infrastrutture, sia che esse abbiano rilevanza squisitamente locale od internazionale, purché lo facciano 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 assume quindi a priori 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.

I casi esaminati essenzialmente nell'ultimo decennio hanno visto la Commissione, partendo da tale assunto, valutare una casistica di interventi pubblici a sostegno di strutture di importanza marginale per cui l'eventuale distorsione sugli scambi non era sensibile ed era, in ogni caso, compensata dai vantaggi correlati alla tutela del patrimonio culturale: dunque l'aiuto proposto o contestato risultava compatibile.

La decisione, della Commissione, nell'ambito della valutazione giuridica della sussistenza degli elementi costitutivi della nozione di aiuto di stato, non conduceva un'analisi della distorsione della concorrenza fra la struttura beneficiaria ed eventuali altri musei in altri Stati membri, ma piuttosto prendeva in esame le ricadute dell'aiuto sulle attività economiche (commercio, turismo) del territorio. L'esito positivo delle procedure di notifica era essenzialmente dovuto al fatto che i casi oggetto delle sue valutazioni erano marginali.

³ 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)

⁴ Ares(2012)834142 – 01/08/2012.

Tutto ciò lasciava grandi margini di incertezza giuridica, poiché lasciava incompiuta l'analisi della natura delle attività finanziate, in cambio di un'accertata presenza di esternalità positive degli aiuti in questione.

2. LE TESI

A. LA NATURA DI IMPRESA

- **L'assenza di un mercato rilevante**

La giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia ha definito "impresa", ai fini dell'applicazione delle regole di concorrenza, qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, intendendosi per quest'ultima lo scambio di beni e servizi su un dato mercato.

Si ritiene quindi che la valutazione degli aiuti alla tutela del patrimonio artistico, culturale e paesaggistico non possa prescindere da una preliminare valutazione dell'esistenza e delle caratteristiche del mercato rilevante, che, come noto, viene definito individuando le effettive fonti alternative di approvvigionamento dei clienti delle imprese interessate, tanto in termini di prodotti/servizi quanto di ubicazione geografica dei fornitori⁵. Se la sostituibilità sul versante della domanda implica la determinazione della gamma di prodotti che vengono considerati come intercambiabili dal consumatore, e la sostituibilità sul versante dell'offerta implica che i fornitori siano in grado di modificare il loro processo produttivo in modo da fabbricare i prodotti in causa e immetterli sul mercato in breve tempo, è evidente che nel caso di beni culturali in generale ma vieppiù di beni paesaggistici non si può parlare di intercambiabilità dal lato della domanda, come neppure di sostituibilità sul piano dell'offerta. Le opere d'arte così come i beni naturali sono beni pubblici a consumo collettivo, caratterizzati da non escludibilità e non rivalità.

Di fatto nessun museo si sente in concorrenza con un altro museo, elemento normalmente rilevante nella valutazione dell'effetto distorsivo del sostegno pubblico⁶. 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. A titolo di esempio, in occasione della chiusura per restauri del Museo Picasso di Parigi⁷, le opere più significative dell'artista (250) furono prestate per una esposizione molto importante svoltasi a Palazzo Reale a Milano⁸. Se il Museo Picasso si fosse sentito in concorrenza sul mercato, non avrebbe certo consentito la fruizione delle opere a potenziali visitatori (che dunque avrebbe rischiato di perdere) in una sede diversa dalla propria e sufficientemente vicina da poter essere considerata in eventuale concorrenza.

Ne consegue quindi logicamente che, in assenza di mercato rilevante, anche l'esercizio di attività economiche collegate alle infrastrutture culturali, come la vendita di biglietti o l'esercizio di attività commerciali quali bookshop o servizi di ristoro, in quanto rivolti alla sola utenza che accede a quell'infrastruttura per la sola fruizione di una parte del patrimonio culturale, e quindi a un sistema chiuso a-concorrenziale, non possono avere alcun impatto sulla concorrenza, collocandosi "fuori mercato".

- **La pubblicità (e quindi non economicità) dell'attività museale e delle attività che consentono la fruizione del patrimonio**

Per stabilire se un'attività di tipo culturale sia qualificabile come attività imprenditoriale, si deve verificare innanzi tutto se effettivamente essa, per sua natura, consista nell'offrire beni o servizi sul

⁵ Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza, 97/C 372/03.

⁶ 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).

⁷ Museo che registra circa un milione di visitatori l'anno: non molti meno della Galleria degli Uffizi.

⁸ *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.

mercato, ricevendone una remunerazione adeguata. Il biglietto d'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.), l'ingresso è addirittura gratuito o scontato.

Il pagamento del biglietto d'ingresso non rappresenta il corrispettivo di un servizio fornito sul mercato, quanto piuttosto un contributo alle spese per l'esercizio di attività rivolte alla collettività dalle pubbliche autorità e che, partecipando all'esercizio dei pubblici poteri, il trattato sul funzionamento dell'Unione europea esclude dall'applicazione delle disposizioni in materia di "servizi" di cui al capo 3 del Titolo IV⁹. La stessa Direttiva servizi ricorda che, come riconosciuto dalla Corte di giustizia, *"la caratteristica della retribuzione è assente nelle attività svolte dallo Stato o per conto dello Stato senza corrispettivo economico nel quadro dei suoi doveri in ambito sociale, culturale, educativo e giudiziario"*¹⁰.

Inoltre, come affermato dalla stessa Commissione in una decisione relativa ad un aiuto concesso a studi cinematografici per la realizzazione di film¹¹ – 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"*¹². Tale situazione giustifica il sostegno pubblico ed è parte integrante della missione pubblica in quanto tale, che si fonda tanto sulla presenza di evidenti fallimenti di mercato¹³, quando sulla scelta discrezionale dell'autorità pubblica di perseguire obiettivi di equità sociale, giacché in assenza dell'intervento pubblico solo le categorie economiche più agiate avrebbero accesso all'offerta di cultura e intrattenimento.

La Commissione illustra che si è in presenza di beni pubblici, ad esempio, *"nei casi in cui non vi è rivalità nel consumo"*, che si è visto sopra non sussiste fra i diversi fruitori di un museo o di un monumento.

Individua invece nella categoria di beni di interesse generale o beni meritori *"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)"*. Tale è il caso dei musei e in generale del patrimonio culturale europeo, la cui frequentazione e fruizione sarebbe compromessa se la tariffazione fosse rapportata al costo richiesto per garantire il servizio, o se gli Stati membri si comportassero nella sua gestione secondo il criterio dell'investitore privato.

Con particolare riferimento al contesto nazionale italiano, merita ricordare che 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"*.

SI riportano le parole del 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 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*

⁹ Cft. art. 51 TFUE.

¹⁰ Direttiva 2006/123/CE, considerando (34).

¹¹ Decisione della Commissione dell'8/05/2012 relativa all'aiuto di Stato SA.22668 (GUUE L 85 del 23.3.2013, p.1 ss.).

¹² Punto 103 della Decisione ultima citata.

¹³ La presenza di esternalità positive, quali le ricadute sul livello di civiltà, attuale e futuro, del paese, e sui settori economici collegati come il turismo; il disincentivo all'iniziativa e al finanziamento da parte del settore privato, in quanto le produzioni culturali si caratterizzano per un limitato potenziale di incremento della produttività nel tempo e per l'incertezza dei risultati; le asimmetrie informative su specifici mercati (ad esempio quello delle opere d'arte), che impongono l'introduzione e la regolamentazione di mediatori professionali pubblicamente riconosciuti.

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”.

È evidente che il principio dell’investitore privato è essenzialmente e costituzionalmente inapplicabile alla gestione delle attività museali e di conservazione del patrimonio, in quanto, per dettato costituzionale nel sistema italiano (come pure in numerosi Paesi europei), la tutela del patrimonio culturale ha lo scopo di renderlo fruibile a tutti, essendo secondario l’aspetto economico e del tutto assente la finalità imprenditoriale¹⁴, ma 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, come di seguito illustrato nella sezione 1 c).

- L’assenza di carattere imprenditoriale nelle attività di organizzazione e gestione del patrimonio

La giurisprudenza della Corte ha in più occasioni affermato che la linea di confine tra attività imprenditoriale e attività priva di carattere industriale e commerciale è rappresentata non solo dalla situazione di effettiva concorrenza ma, a titolo di effettiva discriminante tra le due sfere, dal metodo imprenditoriale con cui viene svolta l’attività in questione, ovvero in un regime di “obiettiva economicità”, cioè secondo criteri di rendimento, efficacia, redditività, con diretta sopportazione del rischio economico della propria attività¹⁵. Se quindi da parte dell’ente pubblico (a qualsiasi livello, Stato o Regione o Comune), nell’ambito dell’esercizio della sua missione istituzionale, sono previsti meccanismi compensativi nella gestione finanziaria di questi soggetti attraverso il finanziamento di attività che promuovono la cultura in via esclusiva, pare evidente che si debba concludere che non trattasi di attività commerciali/industriali, ma di attività culturali la cui prosecuzione non può che essere indissolubilmente legata al sostegno pubblico.

È un dato di fatto che musei, pinacoteche e siti archeologici non sono in grado di autofinanziarsi, se non in piccola parte: l’unica soluzione per raggiungere il pareggio di bilancio, senza ricorrere a risorse esterne siano esse pubbliche o private, sarebbe realisticamente quella di aumentare il corrispettivo stabilito per la fruizione da parte del pubblico. Fare pagare di più i biglietti di ingresso, in assenza di un corrispettivo in termini di maggiore qualità dell’offerta e/o di servizi aggiuntivi che possano aumentare il grado di soddisfazione degli utenti, rischia di essere controproducente in termini di calo di utenza, oltre a poter avere effetti indesiderati quale quello di escludere dalla fruizione le classi economicamente più svantaggiate. La stessa teoria economica giunge alla conclusione che ottenere il pareggio di bilancio nella gestione dei beni culturali è molto difficile se non impossibile, per due motivazioni essenziali. Innanzitutto per la necessità che venga garantita la fruizione dei beni ritenuti collettivamente utili, indipendentemente dalla presenza di una domanda congrua esercitata dal mercato, e in secondo luogo per la presenza di esternalità positive indirette che la loro presenza genera sul livello culturale e sulla qualità della vita dell’area nella quale gli stessi sono disponibili: i benefici indiretti¹⁶, in quanto non riferibili ad una precisa e individuabile categoria di soggetti (gli acquirenti del servizio), bensì all’intera collettività, sono in primo luogo di difficile quantificazione ed in secondo luogo non escludibili, per cui non può essere associato alla fruizione degli stessi il pagamento di un corrispettivo¹⁷.

Inoltre, dall’impostazione Costituzionale sopra ricordata, che riconosce fra i principi fondamentali della Costituzione l’esigenza di salvaguardare il patrimonio storico e artistico nazionale per renderlo fruibile a tutti, discendono un’organizzazione e delle modalità di gestione del sistema

¹⁴ In 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.

¹⁵ Cfr. sentt. in cause C-360/96 BFI Holding e C-223/99 e C-260/99 Ente Fiera di Milano.

¹⁶ Innalzamento generale del livello culturale e quindi della capacità di innovazione del sistema sociale, con ricadute positive sull’intero sistema economico.

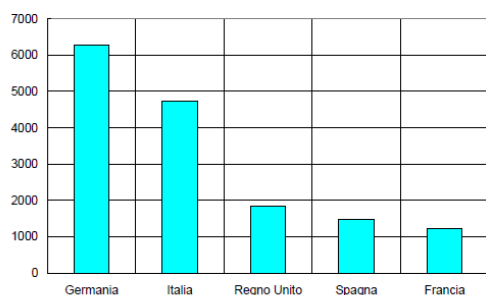
¹⁷ AAVV (2008) – La valorizzazione della cultura fra Stato e mercato. Aspetto economico e giuridico, imprese e istituzioni del mercato delle attività culturali in Italia.

museale italiano, finalizzati a favorire appunto la più ampia fruizione del patrimonio culturale nazionale, in quanto bene comune.

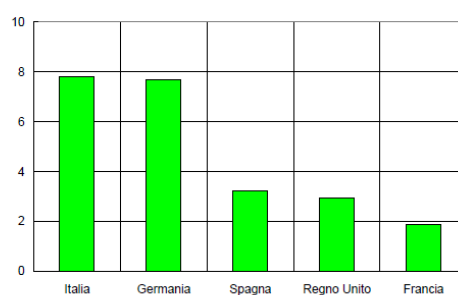
L'Italia è il secondo paese in Europa, dopo la Germania, per numero di siti museali e archeologici e per numero di visitatori di tali siti.

Musei, monumenti e aree archeologiche

a) Numero



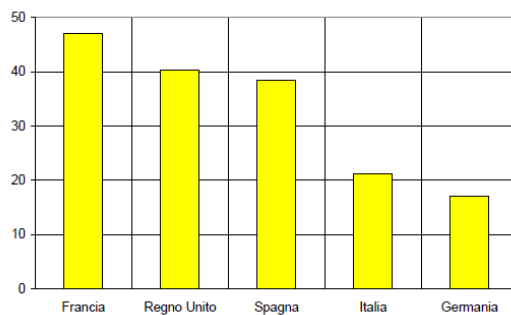
b) Per 100 mila residenti



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.

Numero medio di visitatori per struttura museale e archeologica (dati in migliaia)



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:

	Museo	Località	Numero ingressi
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:

I TRENTA MUSEI PIÙ VISITATI IN ITALIA					
	Museo	Località	Visitatori 2008	Visitatori 2007	Vari- az. %
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%¹⁸.

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 personale¹⁹. 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 di €, di cui 10 milioni solo per la messa a norma dell’impianto elettrico²⁰: 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

¹⁸ 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.

¹⁹ Idem.

²⁰ Fonte: Le Figaro, samedi 15 – dimanche 16 septembre 2012.

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 comune²¹.

Come anticipato nella sezione 1 b), risulta oggettivamente impossibile, sotto il profilo economico e finanziario, gestire un museo alla stregua di un'impresa, pretendendo di perseguire se non un utile, almeno un pareggio di bilancio²², come dimostrano i dati della tabella riportata di seguito, 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	156.248				115.387	15.650	61.075	
Belarus								
Belgium								
Croatia								
Denmark								
Finland		133.919			19.871	8.825		102.139
France								543.000
Germany								997.400
Greece								
Hungary	210.442	210.287	105.611	81.940	210.442	11.106	609	197.040
Ireland								
Italy					85.292			
Latvia	11.178	5.770	4.702	5.408	11.408	902	8.011	6.548

²¹ Si riportano i prezzi medi dei dieci musei italiani più visitati di ogni categoria museale:

Prezzi medi per categoria museale			
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

²² Un pareggio non raggiungibile nemmeno prendendo in considerazione unicamente le spese correnti, senza considerare gli investimenti e gli ammortamenti, come sarebbe per un'impresa.

Luxemb.	18.615	17.353	9.236	1.261	10.145	498	9.647	
Norway	229.571	218.288	116.648	11.283	263.901	18.934	160.681	160.681
Poland								
Portugal								
Romania								
Slovak R.	15.216	15.216	6.965		13.929	2.118		10.496
Slovenia								4.430
Spain								
Sweden		163.476			331.937	28.758		212.958
Netherl.		407.619	200.541		414.362	56.863	263.137	263.137
U. K.					491.000			

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

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

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)²³, non può prescindere da un cospicuo contributo statale.²⁴

²³ I dati sono tratti da Pirrelli, Marchesoni, cit.

²⁴ 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 Commissione²⁵ 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.

Alla luce dei dati illustrati, 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.

Ad ulteriore rafforzamento dell'inapplicabilità non solo "ontologica" ma anche oggettiva del principio dell'investitore privato, si ricorda che 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 corollario²⁶ – 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.

B. LA POSSIBILITÀ CHE TALI INTERVENTI PUBBLICI POSSANO DISTORCERE LA CONCORRENZA ED INCIDERE SUGLI SCAMBI TRA STATI MEMBRI

Come ricordato in premessa, 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.)²⁷ 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 (cfr. sezione 1 b). La Commissione quindi, anziché basare la sua valutazione sull'analisi degli indicatori di una presunta potenziale distorsione della concorrenza e degli scambi, si sofferma piuttosto sulle ricadute che la creazione di un'attrattiva culturale può avere sulle attività economiche del territorio interessato (in particolare il turismo e il commercio), peraltro innegabile e connaturata alla stessa presenza di beni culturali e paesaggistici di cui lo Stato garantisce e promuove la fruizione nell'ambito dell'esercizio della sua missione pubblica.

A titolo di esempio 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 Centre²⁸, 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.

Manca invece prassi decisionale in merito a situazioni più che consolidate ed onnipresenti di finanziamento pubblico dei grandi musei ubicati in regioni o città di grande richiamo turistico, come ad esempio accadde nel caso di Bilbao, esempio particolarmente significativo delle ricadute che può avere

²⁵ State aid NN50/2007 (ex CP206/2005) – *Austria Indemnity scheme for federal museums*. Decisione del 10 ottobre 2007.

²⁶ 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.

²⁷ 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*.

²⁸ State aid 30649 (N 2011) – *Denmark State aid to the Danish Shellfish Centre*. Decisione dell'11.5.2011 – C(2011)3344 final.

un investimento pubblico sullo sviluppo di una regione. 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 economici autonomamente ed innescare un processo propulsivo di riqualificazione del contesto urbano"*²⁹.

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.³⁰

Anche a prescindere dalla capacità della struttura museale di autofinanziarsi³¹, ci si domanda se la Commissione riterrebbe tali ricadute positive in termini economici ed occupazionali, tali da distorcere la concorrenza in misura contraria al comune interesse, comportandone la possibile valutazione di incompatibilità e la necessità che l'amministrazione spagnola di astenga dal realizzare investimenti capaci di generare un volano così imponente.

Tali ricadute devono considerarsi intrinseche a qualsiasi iniziativa pubblica di valorizzazione del territorio di propria competenza, che sta alla base della competizione che si svolge a livello mondiale tra città e Paesi per assicurarsi la sede di manifestazioni quali i Giochi olimpici, i Campionati mondiali o europei di football, l'Esposizione Universale, le regate dell'America's Cup, o che sta alla base 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, tutte manifestazioni che non rivestono un interesse economico di per se stesse, ma la cui buona gestione produce una ricaduta proporzionale sulle attività economiche del territorio più o meno vasto che viene coinvolto. A titolo di esempio, la ricaduta dei Giochi Olimpici invernali in Piemonte ha comportato nel 2006 un incremento dei visitatori dei musei della Regione di 443.033 unità 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 italiani³². Ci si domanda se, in casi analoghi a questo, in cui la capacità di attrazione dell'offerta culturale è stata decisamente surclassata da quella dell'avvenimento sportivo, la valutazione della Commissione europea circa la potenziale distorsione degli scambi in misura contraria al comune interesse europeo dovrebbe comportare l'applicazione del principio dell'investitore privato ai singoli investimenti realizzati in funzione delle Olimpiadi.³³

Le stesse riflessioni sopra illustrate possono essere facilmente estese dal patrimonio culturale a quello naturale paesaggistico, in virtù della potenzialità attrattiva che quest'ultimo riveste per gli amanti della natura. Ci si domanda quindi se le azioni pubbliche che ne favoriscano la fruizione utilizzando a tal fine le risorse 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, dovrebbero essere parimenti oggetto di valutazione della possibile distorsione della concorrenza in misura contraria al comune interesse europeo, per le intrinseche e volute ricadute sul sistema economico.

Roma, 24 luglio 2013

²⁹ 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.

³⁰ Fonte: Pirrelli, Marchesoni, cit.

³¹ Ipotesi non verificabile, ma del tutto improbabile se, nell'ottica dell'investitore privato, si dovessero considerare gli ammortamenti.

³² Fonte: Centro Studi Touring Club Italiano – Dossier Musei 2009.

³³ Che non sono solo gli impianti sportivi e il villaggio olimpico.