



Commento all'ordinanza sui provvedimenti nel settore della cultura secondo la legge COVID-19

Premessa: l'ordinanza sui provvedimenti nel settore della cultura secondo la legge COVID-19 rispecchia sostanzialmente la prassi sviluppata e applicata dal 20 marzo 2020 in merito all'ordinanza per attenuare l'impatto economico del coronavirus (COVID-19) nel settore della cultura (ordinanza COVID cultura; RS 442.15). La prassi si basa sull'attuale commento del Consiglio federale in merito all'ordinanza COVID cultura nonché, in maniera determinante, sulle linee guida dell'Ufficio federale della cultura (UFC) emanate in base all'articolo 11 capoverso 2 dell'ordinanza COVID cultura e sulla prassi di cui al numero 6.4 di tali linee guida.

Contenuto dell'articolo 1

I provvedimenti di sostegno perseguono un triplice scopo: attenuare le ripercussioni economiche del COVID-19 sulle imprese culturali, gli operatori culturali e le organizzazioni culturali (lett. a), sostenere le imprese culturali nell'adeguamento alle mutate circostanze (lett. b) mediante il cofinanziamento di progetti di ristrutturazione (cfr. la definizione all'art. 2 cpv. h) e, infine, contribuire a evitare danni a lungo termine al panorama culturale svizzero e a preservare la diversità culturale.

Contenuto dell'articolo 2

L'articolo 2 contiene numerose definizioni:

- **lettera a:** il campo d'applicazione dell'ordinanza è limitato al settore della cultura. La definizione di settore della cultura riveste quindi un'importanza essenziale. L'elenco dei settori culturali interessati di cui alla lettera a è esaustivo. Le discipline culturali citate non sono però interamente coperte dall'ordinanza. Si applicano le precisazioni seguenti, anche se nell'ambito del loro potere discrezionale in materia di politica culturale i Cantoni hanno la possibilità, come in precedenza, di restringere il campo d'applicazione e, ora, anche di ampliarlo. Sfruttando questa seconda opzione hanno ad esempio la facoltà di versare indennità per perdita di guadagno alle case editrici o agli istituti di formazione di diritto privato.
 - **Arti sceniche e musica:** sono inclusi le arti sceniche in senso stretto e la loro mediazione (teatro, opera, balletto, arti circensi, sale da concerti e locali di musica classica e contemporanea, orchestre, musicisti, DJ, cantanti, cori, danzatori, attori, artisti di strada, compagnie teatrali e di danza), i servizi per le arti sceniche e la musica (incl. gli agenti musicali, i tour manager, ecc.) e le istituzioni culturali nell'ambito delle arti sceniche e della musica (incl. i club di musica contemporanea, se dispongono di una programmazione artistica) nonché gli studi di registrazione; *non* sono inclusi la pubblicazione di supporti audio registrati e di spartiti, la fabbricazione di strumenti musicali, il commercio di strumenti musicali, le etichette discografiche, i fornitori commerciali di programmi culturali, servizi di biglietteria, sale per seminari ecc., le discoteche, i locali da ballo e i night club.
 - **Design:** sono inclusi in particolare laboratori e studi di design tessile, di oggetti, di gioielli e grafico; *non* sono inclusi gli studi di architettura e i restauratori.
 - **Cinema:** sono incluse la realizzazione di film e la loro mediazione (incl. i festival cinematografici), la tecnica cinematografica, la distribuzione e la commercializzazione cinematografica nonché i di cinema; *non* sono inclusi il commercio di supporti audio e video registrati e le videoteche.

- **Arti visive:** sono incluse le attività nel settore delle arti visive (incl. l'arte mediale interattiva e la fotografia) e la loro mediazione (incl. gli spazi d'arte sovvenzionati); *non* sono inclusi i laboratori fotografici e il commercio di opere d'arte e oggetti di antiquariato (incl. le gallerie).
- **Letteratura:** sono incluse la produzione letteraria (incl. la traduzione letteraria) e la sua mediazione (incl. i festival letterari); *non* sono inclusi la stampa e la pubblicazione di libri, il commercio di libri nonché le biblioteche e gli archivi.
- **Musei:** sono inclusi i musei, i luoghi espositivi e le collezioni accessibili al pubblico nonché la mediazione del patrimonio culturale; *non* sono inclusi gli zoo, i giardini botanici e i siti ed edifici storici.

Non rientra in generale nel campo di applicazione dell'ordinanza il settore del sistema educativo in tutte le discipline, come scuole (universitarie) di musica, danza, teatro, arte, cinema, ecc.

- **Lettera b:** per la definizione di manifestazione l'ordinanza riprende la terminologia impiegata dall'Ufficio federale della sanità pubblica nei suoi Criteri per l'esecuzione del divieto di svolgere manifestazioni del 4 marzo 2020 rivolti ai Cantoni.
- **Lettera c:** sono considerate imprese culturali le persone giuridiche che sono attive principalmente nel settore della cultura, ossia con una quota di almeno il 50 per cento della loro cifra d'affari annua (la base per la cifra d'affari è il conto annuale 2019). Non rientrano pertanto nel campo di applicazione le imprese con attività culturali puramente collaterali.
- **Lettera d:** per operatori culturali si intendono tutte le persone attive principalmente nel settore della cultura. Rientra in questa definizione anche il personale tecnico (suoni, luci, ecc.). Non è necessario essere attivi esclusivamente come lavoratori indipendenti: l'ordinanza si applica anche a coloro che esercitano un'attività in parte come indipendenti e in parte come dipendenti. In considerazione dei numerosi rapporti di lavoro atipici nel settore della cultura, anche gli operatori culturali con impieghi temporanei possono ricevere un aiuto finanziario d'emergenza.
- **Lettera e:** la definizione di «attivo principalmente nel settore della cultura» si basa sull'articolo 6 capoverso 2 primo periodo dell'ordinanza sulla promozione della cultura (OPCu; RS 442.11). Si considerano attivi principalmente nel settore della cultura gli operatori culturali che con la loro attività artistica provvedono almeno per metà al loro sostentamento o che dedicano almeno la metà della durata normale del lavoro all'attività artistica. Sono determinanti in tal senso anche le attività artistiche (svolte come indipendente o dipendente) al di fuori del settore artistico secondo la presente definizione (p. es. insegnante di danza in una scuola di danza). L'attività principale nel settore della cultura va valutata nei singoli casi sulla base della documentazione fornita dagli operatori culturali (p. es. rendiconto d'imposta, elenco degli ingaggi, mostre, ecc.).
- **Lettera f:** per operatori culturali non professionisti ai sensi della lettera f si intendono le persone che esercitano regolarmente un'attività culturale quale canto, musica, danza o teatro, ma non sono operatori culturali professionisti ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 primo periodo OPCu.

A titolo di precisazione della prassi esistente, sono aventi diritto anche i comitati organizzativi costituiti come associazioni il cui scopo, secondo gli statuti, consiste nell'organizzare una festa o un festival.

- **Lettera g:** il requisito che il danno sia insorto a seguito di provvedimenti statali serve a garantire il nesso di causalità dei provvedimenti di sostegno in riferimento all'epidemia di COVID-19.

- *Lettera h*: i progetti di ristrutturazione comprendono due categorie: possono essere sostenuti progetti aventi come oggetto il riorientamento strutturale dell'impresa culturale, ossia progetti di razionalizzazione, cooperazione tra diverse imprese culturali o fusioni, e progetti che mirano a riacquisire pubblico o ad accedere a nuovi segmenti di pubblico. Nella selezione dei progetti e nella valutazione dei criteri secondo l'articolo 8 i Cantoni hanno un ampio margine di discrezionalità.

Contenuto dell'articolo 3

Il capoverso 1 elenca i quattro provvedimenti di sostegno secondo la presente ordinanza:

- a. indennità per perdita di guadagno destinate a imprese culturali per indennizzare perdite finanziarie in relazione a manifestazioni, progetti e limitazioni dell'attività culturale;
- b. contributi a progetti di ristrutturazione per imprese culturali;
- c. prestazioni in denaro a operatori culturali per coprire le spese di mantenimento immediate (aiuto finanziario d'emergenza);
- d. sostegno a organizzazioni culturali amatoriali per indennizzare perdite finanziarie in relazione a manifestazioni.

Conformemente al capoverso 2 non sussiste alcun diritto agli aiuti finanziari secondo la presente ordinanza. Come è stato finora, i Cantoni possono stabilire priorità di politica culturale e ad esempio limitare le indennità per perdita di guadagno a determinate categorie di aventi diritto (p. es. organizzatori di manifestazioni di importanza regionale) o ridurre la soglia massima di indennizzo dell'80 per cento del danno. Devono definire per iscritto i rispettivi ordini di priorità e renderli accessibili online. I contributi a progetti di ristrutturazione sono sussidi discrezionali tipicamente impiegati nella promozione della cultura e non costituiscono un diritto in base alla legge. Inoltre, anche gli aiuti finanziari d'emergenza e gli aiuti finanziari alle organizzazioni culturali amatoriali sono erogati con riserva dei crediti stanziati.

Contenuto degli articoli 4 e 5

L'indennità per perdita di guadagno è destinata a compensare i danni causati alle imprese culturali dai provvedimenti statali per combattere il coronavirus (COVID-19). Copre i danni derivanti da manifestazioni e progetti annullati, rinviati o realizzati con limitazioni a seguito dell'attuazione di disposizioni statali. «Già programmati o pianificati in modo vincolante» (art. 4 cpv. 2) significa che sono già stati stipulati i contratti principali per la manifestazione o il progetto, ossia quelli riguardanti gli artisti che dovrebbero esibirsi e la località. I relativi contratti devono avere forma scritta, ma è sufficiente anche uno scambio di e-mail. Oltre a quelle imposte a manifestazioni e progetti sono indennizzabili anche altre limitazioni alle attività dell'impresa culturale dovute a provvedimenti statali (c.d. art. 3 cpv. 1 lett. a e art. 4 cpv. 1). Si pensi ad esempio al calo del numero di ingressi nei musei causata dall'applicazione dei piani di protezione. Sono aventi diritto le imprese culturali con sede in Svizzera. Sono considerate imprese culturali anche gli organizzatori amatoriali, a condizione che dispongano di un budget per la manifestazione di almeno 50 000 franchi e che subiscano un danno di almeno 10 000 franchi. Se il danno è inferiore è possibile presentare una richiesta secondo la sezione 5 della presente ordinanza (cfr. il commento relativo agli art. 15 e 16). Nell'eventualità di un futuro confinamento, l'articolo 4 sarebbe applicabile anche ai danni economici legati alla chiusura di aziende disposta dalle autorità.

È considerata danno economico la riduzione involontaria del patrimonio. Si tiene conto dei danni fino alla misura in cui non superano il punto di pareggio. Un mancato guadagno continua quindi a non essere indennizzato. Nei singoli casi sono determinanti i due modelli di danno sviluppati insieme ai Cantoni nell'ambito dell'ordinanza COVID cultura, ritenuti equivalenti dal Controllo federale delle finanze. Ciascun Cantone deve decidere quale modello applicare per tutte le richieste.

I danni economici insorti all'estero possono essere risarciti se sono soddisfatte tutte le condizioni che danno diritto all'aiuto finanziario e se sono stati causati da provvedimenti statali svizzeri o del Paese interessato.

Si applica il requisito del nesso di causalità (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. a). In particolare, le limitazioni nello svolgimento di una manifestazione devono essere legate all'epidemia di COVID-19 (ovvero essere dovute all'applicazione di piani di protezione). Vanno detratte dai danni altre indennità, come ad esempio quella per lavoro ridotto o quelle corrisposte da assicurazioni private (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. b). L'indennità per perdita di guadagno copre soltanto il danno residuo: ne è così garantita la sussidiarietà rispetto ad altri provvedimenti e indennità quali ad esempio quella per lavoro ridotto. I richiedenti sono inoltre tenuti ad adottare tutte le misure ragionevolmente esigibili per ridurre i danni (cfr. art. 18 cpv. 1). In base a questo obbligo, coloro che ricoprono posizioni equivalenti a quella di datore di lavoro (proprietari di imprese culturali) devono in particolare conteggiare come riduzione delle spese a loro carico un'eventuale indennità per perdita di guadagno per il coronavirus. L'indennità per perdita di guadagno copre al massimo l'80 per cento dei danni economici.

Contenuto degli articoli 6 e 10

Dato il periodo di validità limitato della legge COVID-19 le richieste devono essere presentate entro il 30 novembre 2021 (art. 11 cpv. 10 della legge COVID-19). È possibile richiedere un'indennità per perdita di guadagno per danni insorti entro e non oltre il 31 dicembre 2021.

Le richieste sono trattate dai Cantoni secondo il diritto procedurale cantonale. Ciò si applica anche alla procedura di ricorso (cfr. art 20 cpv. b).

Contenuto degli articoli da 7 a 9

Non è possibile far fronte all'epidemia di COVID-19 esclusivamente indennizzando le perdite finanziarie. Le imprese culturali devono reagire alle mutate circostanze e trovare nuove strategie per affrontarle. Per facilitare la loro riorganizzazione, è possibile sostenere progetti di ristrutturazione pertinenti (cfr. per la definizione l'art. 2 lett. h).

I criteri di valutazione sono gli stessi per entrambe le categorie di progetti di ristrutturazione. Ai Cantoni è lasciata la libertà di decidere a chi far valutare le richieste e, ad esempio, se ricorrere o meno a giurie di esperti. Data la formulazione aperta dei criteri, hanno un ampio margine di valutazione delle richieste anche dal punto di vista del contenuto e, in presenza di un ricorso, la giurisprudenza permette solo in casi eccezionali di derogare da tale valutazione, poiché è rispettato un certo margine decisionale.

Gli aiuti finanziari ammontano al massimo a 300 000 franchi per impresa culturale e coprono al massimo il 60 per cento dei costi di un progetto (contributi federali e cantonali nel complesso). Oltre alle imprese culturali possono presentare una richiesta di aiuti finanziari anche gli operatori culturali costituiti come comunità di lavoro giuridicamente autonome.

Contenuto dell'articolo 11

Gli aiuti finanziari d'emergenza sono destinati a coprire le spese di mantenimento immediate degli operatori culturali nella misura in cui questi ultimi non siano in grado di farvi fronte. La disposizione corrisponde alla prassi applicata dal 20 marzo 2020.

Contenuto dell'articolo 12

- *Capoverso 1 (principio)*: l'aiuto finanziario d'emergenza è calcolato sulla base del bisogno effettivo tenuto conto delle spese e del reddito computabili nonché della sostanza.

- *Capoverso 2 (spese computabili)*: il fabbisogno di base per le spese di mantenimento è deciso sulla base delle raccomandazioni della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS).
- *Capoverso 3 (reddito computabile)*: è considerato reddito computabile il reddito complessivo imponibile previsto dell'operatore culturale. Si considerano tutte le categorie di reddito e reddito sostitutivo. Nel caso dei coniugi è incluso il reddito di entrambi. Le unioni domestiche registrate sono equiparate ai coniugi.
- *Capoverso 4 (soglia di reddito)*: il limite massimo di reddito fino al quale è possibile concedere un aiuto finanziario d'emergenza corrisponde alla prassi esistente ed è ora definito a livello di ordinanza.
- *Capoverso 5 (sostanza computabile)*: per verificare l'esattezza della sostanza dichiarata si utilizzano l'ultima tassazione cantonale passata in giudicato e altri giustificativi come gli estratti conto recenti.
- *Capoverso 6 (importo non computabile)*: l'attuale importo non computabile fissato in generale a 50 000 franchi è ora differenziato (in base al numero di figli per cui vi è un obbligo di mantenimento) e ridotto da 50 000 a 30 000 franchi per le persone singole. I valori massimi definiti nell'ordinanza corrispondono alle regole per le prestazioni complementari all'AVS/AI in vigore dal 1 gennaio 2021.

Contenuto dell'articolo 13

Il diritto agli aiuti finanziari d'emergenza risulta dalla differenza tra le uscite computabili e le entrate computabili e ammonta al massimo a 196 franchi al giorno.

Le regole dettagliate per il calcolo si trovano nel regolamento sui contributi di Suisseculture Sociale conformemente all'articolo 11 capoverso 6 della legge COVID-19. Tale regolamento disciplina le modalità di versamento delle prestazioni in denaro.

Contenuto dell'articolo 14

Dato il periodo di validità limitato della legge COVID-19 le richieste devono essere presentate entro il 30 novembre 2021 (art. 11 cpv. 10 della legge COVID-19).

L'aiuto finanziario d'emergenza a operatori culturali continua a essere versato tramite Suisseculture Sociale, che riceve un rimborso per le spese amministrative legate al versamento delle prestazioni in denaro.

Suisseculture Sociale decide in merito alle richieste in qualità di autorità ai sensi dell'articolo 1 capoverso 2 lettera e della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA) ed emana quindi decisioni. Questo perché ora è possibile ricorrere ai rimedi giuridici per tutte le decisioni (cfr. messaggio concernente l'art. 11 cpv. 6 della legge COVID-19). La procedura è disciplinata dalle disposizioni generali sull'organizzazione della giustizia federale (cfr. art. 19 cpv. 3). Come è stato finora, Suisseculture Sociale può comunicare per posta elettronica le sue decisioni. In tal caso deve informare i richiedenti sulla possibilità di richiedere una decisione formale, che va poi spedita per posta.

Contenuto degli articoli 15 e 16

La possibilità per le organizzazioni culturali amatoriali di ricevere un'indennità e il relativo limite massimo a 10 000 franchi corrispondono alle regole finora vigenti secondo l'ordinanza COVID cultura. L'importo massimo si intende all'anno per organizzazione culturale. L'indennità è ora

limitata all'80 per cento dei danni finanziari.

Le grandi manifestazioni, come ad esempio una festa federale della musica popolare, possono presentare al Cantone competente una richiesta di indennità per perdita di guadagno se soddisfano entrambe le condizioni di cui all'articolo 4 capoverso 4 (budget per la manifestazione di almeno 50 000 franchi e danno di almeno 10 000 franchi).

Il diritto all'aiuto finanziario sottostà alle medesime condizioni che valgono per l'indennità per perdita di guadagno, in particolare la definizione di danno e il nesso di causalità, (cfr. commento agli art. 4 e 5). Anche in questo caso è così garantita la sussidiarietà rispetto ad altri provvedimenti e indennità.

Le regole dettagliate per il calcolo si trovano nei contratti di prestazioni stipulati tra l'UFC e le quattro associazioni mantello conformemente all'articolo 11 capoverso 9 della legge COVID-19.

Contenuto dell'articolo 17

Dato il periodo di validità limitato della legge COVID-19 le richieste devono essere presentate entro il 30 novembre 2021 (art. 11 cpv. 10 della legge COVID-19).

Gli aiuti finanziari continuano a essere versati tramite le associazioni mantello competenti. Le associazioni mantello riconosciute dal Dipartimento federale dell'interno (DFI) come organo d'esecuzione sono: Associazione Bandistica Svizzera (ABS) per tutte le richieste nell'ambito della musica strumentale; Unione svizzera dei cori (USC) per tutte le richieste nell'ambito del canto; Zentralverband Schweizer Volkstheater (ZSV) per tutte le richieste provenienti da compagnie teatrali, di danza e gruppi folcloristici della Svizzera di lingua tedesca e romancia; e Fédération suisse des sociétés théâtrales d'amateurs (FSSTA) per tutte le richieste provenienti da compagnie teatrali, di danza e gruppi folcloristici della Svizzera di lingua francese e italiana. Sono aventi diritto non solo i membri delle associazioni, ma anche tutte le organizzazioni ai sensi della definizione secondo l'articolo 2 lettera f. Le associazioni adottano misure adeguate per garantire che nessun rappresentante di un'organizzazione valuti richieste della propria organizzazione (per evitare conflitti d'interessi).

Conformemente all'articolo 11 capoverso 8 della legge COVID-19, in base al contratto di prestazioni le associazioni mantello ricevono un rimborso per le spese amministrative legate al versamento delle prestazioni in denaro.

Le associazioni mantello decidono in merito alle richieste in qualità di autorità ai sensi dell'articolo 1 capoverso 2 lettera e PA ed emanano quindi decisioni (cfr. in merito il commento all'art. 14 di cui sopra).

Contenuto dell'articolo 18

I richiedenti sono tenuti a ridurre i danni (cfr. art. 4 e 5 sopra). Ciò si applica anche agli operatori culturali in riferimento all'aiuto finanziario d'emergenza. L'obbligo di ridurre i danni non comprende invece l'inclusione, nei contratti fra le aziende e gli operatori culturali, di una clausola che escluda qualsiasi indennizzo nel caso in cui si renda necessario annullare o rinviare manifestazioni o progetti a causa del COVID.

I danni e il nesso di causalità continuano a dover essere resi «verosimili» (art. 18 cpv. 2). Rendere verosimile ha un grado maggiore rispetto all'affermare di aver subito un danno ma inferiore rispetto a una prova rigorosa o completa. Gli elementi devono quindi essere motivati e plausibili e, per quanto possibile e ragionevolmente esigibile, documentati.

I richiedenti sono tenuti a fornire informazioni complete nelle loro richieste. In particolare, devono comunicare tutte le indennità ricevute da terzi e presentare spontaneamente entro cinque giorni lavorativi eventuali nuovi elementi. I richiedenti vanno informati sulle conseguenze penali (truffa, falsità in atti ecc.) previste in caso di infrazioni all'obbligo d'informazione e di trasparenza. Eventuali indennità indebitamente versate sono soggette a restituzione.

Contenuto dell'articolo 19

L'esecuzione continua ad avvenire da parte dell'UFC (art. 11 cpv. 1 dell'ordinanza COVID cultura) e come è stato finora, la Confederazione e i Cantoni discutono insieme le questioni relative alla prassi. Presso i Cantoni questa funzione è assunta dalla delegazione della Conferenza cantonale della cultura costituita per l'esecuzione dell'ordinanza COVID cultura. Soltanto in caso di opinioni divergenti è la Confederazione, ossia l'UFC, a decidere in merito alla prassi concreta. È previsto che l'UFC dichiari formalmente vincolante l'attuale prassi sviluppata insieme ai Cantoni («FAQ»), che questi ultimi rendono accessibile online. In qualità di autorità di esecuzione l'UFC può inoltre emanare istruzioni anche in riferimento all'aiuto finanziario d'emergenza e agli aiuti finanziari alle organizzazioni culturali amatoriali.

Contenuto dell'articolo 21

La Confederazione finanzia per metà i contributi concessi dai Cantoni. Come espresso nel messaggio concernente la legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (art. 11 cpv. 3), si deve trattare di mezzi supplementari dei Cantoni utilizzati solo per attenuare le conseguenze dell'epidemia COVID-19, i quali vengono considerati soltanto nella misura in cui superano l'attuale livello di spesa nel campo della cultura espresso dal consuntivo 2019. Nelle quote dei Cantoni sono computati eventuali contributi delle Città, dei Comuni e delle lotterie.

Il versamento dei contributi agli organi d'esecuzione avviene conformemente ai principi del diritto in materia di sussidi, in rate in funzione dello stato di avanzamento nel trattamento delle richieste.

Contenuto dell'articolo 22

La disposizione transitoria stabilisce che tutte le richieste presentate fino al 20 settembre sono esaminate in base all'ordinanza COVID cultura. Si tratta di una disposizione dichiarativa che rispecchia la consueta regolamentazione intertemporale. Di conseguenza, tutte le richieste presentate in data successiva saranno valutate secondo la presente ordinanza.

Contenuto dell'articolo 23

L'ordinanza entra retroattivamente in vigore il 26 settembre 2020, ossia alla data di entrata in vigore della legge COVID-19. Conformemente all'ordinanza COVID-19 cultura possono essere fatti valere i danni verificatisi dal 26 settembre 2020. Per i danni verificatisi dal 21 settembre al 31 ottobre 2020, secondo le linee guida in merito all'ordinanza COVID cultura le richieste di indennità per perdita di guadagno andavano presentate entro il 20 settembre 2020, se il danno era già noto in quel momento.