

DECIMO RAPPORTO SUL TURISMO ITALIANO

SVILUPPO DEL TURISMO, FONDI STRUTTURALI E REGOLE DI CONCORRENZA

VINCOLI E OPPORTUNITA DALL'UNIONE EUROPEA

di Carlo E. Baldi¹

Come è noto, il trattato CE, anche dopo le integrazioni apportate dai trattati di Maastricht e di Amsterdam, non contiene previsioni in materia di turismo. Anche i vari timidi tentativi di avviare programmi comunitari in materia (si veda per tutti il caso di Philoxenia) sono miseramente falliti, a causa delle resistenze di alcuni Stati membri.

Ciò non toglie che il diritto e le politiche comunitarie possano avere a che fare – e in effetti hanno a che fare – con il turismo. Il turismo, infatti, è un'attività economica esercitata da imprese su un mercato competitivo e si presenta quindi, in prima approssimazione, alla stregua di qualsiasi attività economica. Ad esso si applicano pertanto le regole del trattato che disciplinano l'attività delle imprese ed il comportamento degli Stati nei loro confronti; esso, inoltre, in quanto settore che può contribuire alla crescita di regioni colpite da difficoltà strutturali o congiunturali, è comunque interessato dalle politiche di sviluppo della Comunità, a cominciare dai programmi finanziati o cofinanziati dai Fondi strutturali.

Scopo di queste pagine non è quello di esaminare tutti gli aspetti del sistema comunitario rilevanti per l'attività turistica; ci limiteremo ad affrontare due problematiche strettamente interrelate, che giocano e potranno giocare nei prossimi anni un ruolo importante nelle politiche del turismo, specie per certe aree del territorio italiano. Ci riferiamo, da un lato all'applicazione al settore della disciplina degli aiuti di Stato (artt. 87-89 del trattato), con qualche riflessione sulle implicazioni del divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative

¹ Carlo E. Baldi è docente di Organizzazione internazionale nella Università di Bologna e direttore di Europroject.

(art. 28), dall'altro al futuro dei Fondi strutturali, nella prospettiva dell'allargamento ad Est.

1. Il turismo e la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato

Nel contesto delle regole di concorrenza contenute nel trattato istitutivo della Comunità europea (fin dal trattato di Roma), rivestono un ruolo di particolare importanza, ai nostri fini, gli articoli 87 e seguenti, che stabiliscono i principi su cui si basa la cosiddetta disciplina degli aiuti di Stato.

L'art. 87, al primo comma, stabilisce l'incompatibilità, in principio, con il mercato comune degli aiuti concessi alle imprese, mediante risorse statali, che possano avere l'effetto di falsare il libero gioco della concorrenza tra Stati membri. Tale divieto generale è stemperato dalla previsione di una compatibilità *de jure* per alcune categorie di aiuti (secondo comma) e di una possibile deroga (terzo comma) a favore di aiuti che, pur falsando la concorrenza, perseguono obiettivi di interesse comunitario e sono quindi "tollerabili".

Il compito di valutare, caso per caso, l'esistenza delle condizioni perché un progetto di aiuto possa essere considerato compatibile spetta alla Commissione europea. Nell'esercizio di questa funzione la Commissione gode della massima discrezionalità: il trattato, infatti, non stabilisce condizioni precise o criteri di giudizio oggettivi, cui essa debba attenersi, limitandosi ad indicare un generico metro di valutazione, consistente nella verifica dell'esistenza dell'equilibrio tra l'esigenza di promuovere lo sviluppo di determinate attività o regioni e quella che gli scambi non siano falsati oltre ciò che può essere considerato l'interesse comune.

In sostanza, anche ammettendo che un aiuto falsi la concorrenza, la sua concessione può essere tollerabile – o addirittura auspicabile – quando si persegua un obiettivo che rientri tra gli interessi dell'Unione europea, a condizione che ci sia proporzionalità, in termini comunitari, tra fattore negativo (la distorsione della concorrenza) ed elemento positivo (lo sviluppo di determinate attività o regioni). Ciò spiega come non solo le amministrazioni nazionali sui propri bilanci, ma la stessa Unione europea – in particolar modo attraverso i Fondi strutturali – stanziino ingenti risorse per promuovere lo sviluppo di regioni arretrate o con ridotte capacità di crescita, la riconversione di aree in declino industriale, la riqualificazione di quartieri urbani degradati, gli investimenti a favore della

ricerca, della tutela dell'ambiente, della formazione, degli investimenti delle imprese, e così via: interventi che, in larga misura, falsano la concorrenza, ma sono appunto giustificati o richiesti dall'interesse comune a sviluppare determinate regioni, a promuovere la ricerca, a salvaguardare l'ambiente, ad accrescere il livello della formazione professionale, ecc.

Le valutazioni della Commissione dovrebbero essere fatte situazione per situazione. Questo è, del resto, ciò che è avvenuto almeno nei primi venti anni di vita della Comunità, quando i casi sottoposti alla sua attenzione erano limitati di numero, ma spesso di rilevante interesse e quindi richiedevano un esame specifico. In quell'epoca, per di più, l'incidenza sugli scambi di un aiuto era sicuramente meno significativa di quanto non sia divenuta via via che il mercato unico si veniva realizzando.

È soprattutto a partire dagli anni '80 che la Commissione ha sentito il bisogno di darsi e di dare delle regole di condotta più "trasparenti" e omogenee, individuando situazioni e comportamenti standard che garantissero una trattazione uniforme di situazioni analoghe. Sono stati così adottati, nel tempo, numerosi documenti, che hanno stabilito criteri di giudizio che vengono seguiti in maniera piuttosto rigida, prescindendo dalla valutazione del caso singolo; si tratta di criteri soggetti a revisione nel tempo, per tener conto sia dei cambiamenti delle condizioni degli scambi che dell'esperienza maturata nella loro applicazione.

L'insieme di questi documenti, che rappresentano gli orientamenti della Commissione in materia, costituisce, assieme alle disposizioni dei trattati ed ai pochi atti normativi esistenti, quella che viene definita la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato.

Nel valutare gli effetti degli aiuti sul mercato – e stabilire, di conseguenza, limiti e deroghe – la Commissione ha preso in considerazione le imprese in generale, senza fare distinzioni tra un settore e l'altro, tranne per quelli per i quali esiste una specifica politica comunitaria, che non può quindi essere disattesa (come i trasporti, l'agricoltura, la siderurgia, la cantieristica), o quelli che presentano particolari elementi di sensibilità (come, ad esempio, l'industria automobilistica), per i quali il giudizio di compatibilità deve essere particolarmente severo. Non sono invece previsti regimi più favorevoli, rispetto allo standard base, per settori nei quali la concorrenza gioca un ruolo meno significativo.

Per venire al settore di nostro interesse, fino a questo momento non esistono (né sono previsti) specifici orientamenti della Commissione per gli aiuti alle attività turistiche. Ciò, di per sé, non costituirebbe certo un problema: i documenti della Commissione cui si è fatto riferimento rappresentano appunto degli “orientamenti”, che dovrebbero quindi indirizzare la Commissione nelle sue valutazioni, lasciandole tuttavia la più ampia libertà di valutazione caso per caso. Il fatto è, però, che, a dispetto della loro denominazione (che deriva dalla funzione cui erano destinati in origine), gli orientamenti sono divenuti, nella prassi della Commissione, regole da applicare sempre più rigidamente (al punto di essere considerati, con una discutibile forzatura, “diritto applicabile”); e, in assenza di una disciplina specifica, al turismo vengono applicate le regole elaborate in generale per le attività economiche: le attività turistiche, in quanto attività di impresa, vengono cioè equiparate alle attività delle imprese del settore manifatturiero.

Questo approccio non è certamente adeguato alla situazione, in quanto nel settore turistico la concorrenza gioca un ruolo sostanzialmente diverso rispetto a ciò che accade nell’industria e quindi diverse sono le conseguenze di un aiuto ad un’impresa. Ciò non significa che debbano necessariamente essere adottati orientamenti specifici, ma è necessaria una presa d’atto da parte della Commissione, che si traduca in comportamenti che tengano presente – come richiede il trattato – l’effetto distorsivo dell’aiuto ed il beneficio che questo può portare in termini comunitari: entrambi diversi per il settore turistico.

Non vogliamo sostenere, con questo, che in ogni caso debbano essere concessi aiuti di entità più elevata alle attività turistiche; ciò dovrà essere valutato caso per caso dalle amministrazioni cui compete la funzione programmatica e di indirizzo e sostegno dello sviluppo, nel rispetto, certo, di principi di tutela della concorrenza più consoni, però, alla situazione specifica del settore. Situazione che cercheremo di evidenziare nelle pagine seguenti, con diretto riferimento alle regole del trattato.²

² Le considerazioni che seguono, in materia di applicazione al turismo dell’art.87 del trattato, sono in buona parte tratte dalle relazioni svolte del sottoscritto al Seminario sul tema “Aiuti al turismo e regole di concorrenza”, organizzato a Bruxelles l’8 novembre 2000, nella sede del Parlamento europeo, dall’Università di Bologna, in collaborazione con Europroject. Per i testi di tali interventi e per altri contributi si veda “*Forum*”, www.europroject-online.it.

1.1. La concorrenza nel settore turistico

Se si prendono in considerazione le imprese manifatturiere, è fuori discussione che queste sono sempre su un mercato concorrenziale a livello comunitario. Non sono rilevanti, sotto questo profilo, né la dimensione, né la localizzazione, né la capacità produttiva, né la propensione all'esportazione; per quanto ridotto, locale, decentrato possa essere il mercato di sbocco di una certa produzione, quanto meno su quel mercato l'impresa si trova infatti in concorrenza, attuale o potenziale, con altri prodotti analoghi presenti, o che potrebbero essere presentati in qualsiasi momento.

Diverso è il discorso per il settore turistico, dove il prodotto offerto si colloca sul mercato in maniera molto articolata, in funzione di fattori come il comparto (strutture ricettive, strutture complementari per lo sport e il tempo libero), la dimensione della struttura, la sua localizzazione (in zona centrale di pregio o nella periferia urbana), il suo livello qualitativo (pensioncina o grande albergo), l'uso cui è adibita (albergo, affittacamere, camping), l'eventuale appartenenza ad un gruppo o a una catena e così via.

Inoltre, la competitività, nel settore manifatturiero, è determinata essenzialmente da fattori interni (la qualità del prodotto, il prezzo, l'immagine del prodotto stesso o dell'impresa, ecc.), laddove nel turismo prevalgono fattori esterni, legati a condizioni di carattere ambientale, paesaggistico, culturale, sportivo, climatico, di affari, ecc.

Per quanto riguarda le strutture ricettive, l'individuazione dell'albergo è generalmente secondaria rispetto alla scelta della meta. Questo vale per il turismo culturale – dove è determinante il richiamo della città d'arte (Parigi, Roma, Venezia), della grande mostra o di altro evento (il festival di Salisburgo o di Bayreuth) – per il turismo sportivo (la partita di football, i mondiali di ski, il gran premio di formula 1, le Olimpiadi), per il turismo congressuale (il luogo della manifestazione non è scelto da chi vi partecipa), per quello religioso (Lourdes, Santiago di Compostela, il Giubileo), per la ricettività collegata agli affari o al lavoro (la fiera, il bacino industriale su cui gravitano rappresentanti e fornitori).

Non è diverso il discorso per il turismo di fine settimana. La meta è situata generalmente entro un raggio di 200/300 km dal luogo di residenza e può essere

ripetitiva (la località marittima, la montagna per sciare, ecc.) o può cambiare ogni volta, per conoscere nuovi luoghi (città d'arte, escursionismo): in ogni caso la scelta dell'albergo è generalmente subordinata e secondaria rispetto alla destinazione. E lo stesso discorso vale quando si opta per un week-end a maggiore distanza (in occasione, ad esempio, dell'evento sportivo o culturale).

Anche nel turismo di vacanza è generalmente preliminare la scelta della destinazione, che sarà condizionata dal desiderio di cambiamento o di tornare in luoghi noti, da interessi sportivi o da scelte climatiche, dalla situazione familiare (figli piccoli, o ritorno nei luoghi d'origine); il prezzo gioca certamente, ma nella scelta tra una destinazione ed un'altra (spiaggia popolare o di élite) o tra un albergo ed un altro, della stessa località, non tra strutture ricettive di località diverse. Se si tratta di una vacanza itinerante, la scelta dell'albergo è predeterminata, in funzione del percorso prescelto, o è fatta (casualmente o secondo criteri diversi), via via che si raggiungono le diverse destinazioni in programma. Nel caso ci si affidi ad un *tour operator* l'albergo è ancora in secondo piano, anche se il condizionamento è certamente maggiore; si consideri tuttavia che tali operatori turistici movimentano solo il 16% circa del traffico turistico totale.

Un discorso diverso va fatto invece per le Beauty farm ed i Centri benessere. In questo settore la concorrenza tra strutture è molto elevata, anche se in buona parte limitata ai confini nazionali. In questo caso sembrerebbe più accettabile l'equiparazione al settore manifatturiero.

La situazione si presenta più articolata per il termalismo, dove l'attività specificamente termale viene sempre più spesso integrata da una attività più legata alle cure estetiche. In questo caso si rientrerebbe nella fattispecie precedente, mentre per il termalismo in senso stretto difficilmente si può ritenere che esista concorrenza sul piano internazionale.

Nel settore delle strutture complementari per lo sport ed il tempo libero il quadro è molto variegato, trattandosi di impianti ed attività che presentano caratteristiche, finalità ed usi molto diversi tra loro. Volendo tentare una sommaria schematizzazione, strumentale esclusivamente al nostro ragionamento, potremmo distinguere tra:

- strutture per il tempo libero, dagli aqua-fun ai parchi tematici. In questo settore si può distinguere tra piccole strutture collegate a strutture ricettive, strutture più grandi, la cui presenza aumenta l'appetibilità della località nella quale sono ubicate e parchi di grande respiro che, per la dimensione e le caratteristiche di grande richiamo, costituiscono una attrattiva in se stessi e si collocano su un mercato nazionale o addirittura internazionale (Gardaland, EuroDisney)
- strutture miste, seppure di tipo sportivo; sono legate anche al tempo libero e quindi, in determinate condizioni, possono essere strumentali all'attività turistica: la piscina, il campo da tennis, la pista di pattinaggio, il campo da golf, ecc.
- impianti strumentali all'attività turistica di un'area, che possono anche avere carattere infrastrutturale, come gli impianti di risalita o di innevamento artificiale
- infrastrutture definite turistiche, come i porti turistici, che, pur essendo spesso occasionati da esigenze appunto turistiche, hanno tuttavia un uso e rispondono a necessità che vanno abbondantemente al di là del fatto turistico
- impianti essenzialmente sportivi (campo di football o da basket).

Qual è il confine tra attività sportiva ed attività ludica ed è questa la discriminante che si deve prendere in considerazione ai fini dell'applicazione delle regole della concorrenza ? C'è differenza, e quale, tra una struttura destinata allo sport o al tempo libero realizzata dall'amministrazione pubblica e destinata ad un uso collettivo e un impianto collegato ad una struttura ricettiva ?

1.2. La concorrenza, più che tra imprese, è tra sistemi

I fattori competitivi, per un prodotto manifatturiero, come si è detto, sono rappresentati dal prezzo, dalla qualità, dall'immagine, dalla disponibilità del prodotto, ecc., che dipendono essenzialmente dal produttore e dalle sue strategie di marketing. Per il prodotto *turistico* sono dati, in larga misura, da fattori esterni, quali arte, bellezze naturali, clima, collegamenti, attrezzature per il tempo libero, ecc.

Le strutture ricettive sono in concorrenza se si trovano nella stessa area, ma, allo stesso tempo, la presenza di più strutture funziona da richiamo per il grande pubblico. Una fetta significativa di frequentatori di località come Rimini o

Riccione è costituita da persone che cercano divertimento di massa (locali notturni, pub, confusione, ...). I locali sono in concorrenza tra loro, ma allo stesso tempo è proprio la presenza dei concorrenti che amplia le opportunità del singolo gestore.

Se è limitata la concorrenza tra strutture che operano nella stessa area, a maggior ragione non è rilevante - tranne in alcuni casi - la concorrenza diretta tra strutture lontane. Due strutture turistiche appartenenti a sistemi diversi sono in concorrenza solo indiretta tra loro, in quanto l'appetibilità del sistema privilegia gli impianti in esso compresi.

L'appetibilità del sistema, la sua competitività, è data, oltre che dai fattori sopra indicati, dalla presenza di infrastrutture di trasporto, di strutture per il tempo libero, di attrezzature sportive (campi da tennis, piscine, campi da golf). Così l'aiuto ad un impianto di risalita non falsa la concorrenza tra strutture analoghe poste in località di paesi membri diversi, ma la presenza di un impianto di risalita (non, di per sé, l'aiuto) può influire sulla competizione tra sistemi. L'impianto aumenta l'appetibilità dell'area a cui appartiene, favorendo tutte le altre strutture turistiche della medesima area. Ma come sarebbe quantificabile l'effetto distorsivo dell'aiuto ? Esso non incide direttamente sulla concorrenza tra quell'esercizio e quelli che si trovano in altri comprensori, in quanto non sono gli impianti in concorrenza tra loro; si dovrebbe quindi stabilire quanto l'aiuto influisce sulla presenza della singola struttura (non sul prezzo del servizio, che non sarebbe rilevante) e quanto tale presenza incide sulla competitività dell'area.

Ma, proseguendo su questo piano, qualsiasi intervento pubblico tendente a rendere più appetibile un'area dovrebbe essere valutato allo stesso modo. Sarebbe paragonabile ad un impianto di risalita l'ascensore della Tour Eiffel; ed ha lo stesso effetto sull'appetibilità dell'area l'organizzazione di una manifestazione sportiva (le olimpiadi, largamente finanziate con denaro pubblico), o addirittura un evento come il Giubileo (dobbiamo ritenere che la costruzione di parcheggi e di altre infrastrutture a Roma falsi la concorrenza a favore delle strutture turistiche locali ?). E rende più appetibile Parigi - per un certo pubblico - anche il nuovo Louvre o il museo de la Gare d'Orsay, realizzati con risorse pubbliche. È evidente come, di questo passo, si potrebbe andare molto lontano.

E se le strutture complementari non sono in concorrenza in sé stesse, ma contribuiscono alla competitività del sistema cui appartengono, allora sono come

le infrastrutture per un distretto industriale: l'allargamento di una strada, l'apertura di un casello autostradale nelle vicinanze, l'ammodernamento delle infrastrutture portuali. In questo caso, oltre tutto, la concorrenza è tra imprese, non tra sistemi.

Se è naturale che un'amministrazione realizzi le strutture sportive e ricreative per la popolazione residente, non è altrettanto normale che la stessa amministrazione si preoccupi di fornire gli stessi servizi (ormai di uso corrente) anche agli ospiti temporanei (la piscina, il campo da tennis, ma anche l'approdo per le barche), così come potenzia i servizi di trasporto o di nettezza urbana, l'illuminazione o i parcheggi ? Giocare a tennis, nuotare, rientra tra le attività normali di tante persone: non si vede perché costoro dovrebbero perdere quelle abitudini proprio in vacanza.

Non è l'esistenza di un approdo che attira il cliente con barca, ma la sua assenza ne impedisce l'arrivo. Oggi una località di montagna senza adeguati impianti di risalita si priva totalmente della stagione invernale; la presenza degli impianti è quindi una condizione di fondo, non un elemento di maggiore competitività.

E che differenza c'è tra creare strutture pubbliche e favorire la realizzazione di strutture private (che di per sé non sono in concorrenza con strutture analoghe di altri paesi), che hanno comunque lo scopo e l'effetto di dotare l'area di servizi ormai essenziali nella vita di tutti i giorni ?

Queste considerazioni legittimano la convinzione della specificità del settore turistico e della conseguente inadeguatezza dell'applicazione ad esso della disciplina degli aiuti di Stato pensata per il settore manifatturiero. Le considerazioni che seguono hanno lo scopo di fornire alcuni elementi di valutazione e di formulare alcune proposte per una soluzione del problema prospettato.

1.3. Ipotesi di non applicabilità ad alcune attività turistiche dell'art.87,par.1 del trattato

Il primo comma dell'art.87 definisce il concetto di aiuto di Stato e stabilisce a quali condizioni esso è incompatibile con il mercato comune; una di queste è che l'aiuto incida sugli scambi tra Stati membri. Alla luce di quanto detto finora, si può ritenere che gli aiuti ad alcune attività turistiche non incidano sugli

scambi e siano pertanto esclusi dal campo di applicazione della disciplina in questione?

Partendo dalla categoria delle strutture ricettive, si può ritenere, innanzi tutto, che siano esclusi dal campo di applicazione dell'art.87 gli aiuti a quelle strutture che, per la qualità del servizio, la loro ubicazione, la tipologia di clientela, l'unicità dell'offerta, non si trovano su un mercato competitivo. La stessa Commissione, in diversi casi che le sono stati sottoposti, ha ritenuto fuori dal campo di applicazione dell'art. 87, par.1 gli aiuti ai rifugi di montagna (decisione relativa alla legge 4/97 della Provincia di Bolzano), o quelli ai piccoli alberghi di basso livello, situati nelle periferie o in quartieri degradati delle grandi città (così la Disciplina degli aiuti di stato alle imprese nei quartieri urbani svantaggiati).

Una seconda categoria di strutture ricettive per le quali si può escludere che l'aiuto possa falsare la concorrenza è quella degli alberghi situati in aree dove la scelta del cliente non può essere altro che tra alberghi della stessa zona: l'utente deve comunque alloggiare in quella zona, per esigenze di lavoro o di spostamento, o magari per motivi religiosi. In sostanza, l'offerta di alloggi (qualità, prezzo) è del tutto irrilevante o secondaria, rispetto alla necessità di alloggiare in quel luogo; si tratterebbe, in pratica, di servizi essenziali, che possono e devono essere forniti in quella zona.

Potrebbero rientrare in questa categoria gli alberghi situati in aree urbane a servizio degli affari (presenza di importanti complessi fieristici o di consistenti insediamenti industriali), ove l'utilizzo delle strutture a questo fine sia assolutamente prevalente, in centri di pellegrinaggio o di grande interesse religioso (Lourdes, Fatima, Santiago), nei pressi e al servizio di aeroporti, lungo autostrade o grandi vie di comunicazione, ad uso del traffico di passaggio. L'esclusione dal campo di applicazione dell'art.87, par.1 opererebbe a prescindere dalle dimensioni della struttura ricettiva, ad eccezione, tuttavia, di quelle appartenenti a gruppi o catene.

Una terza categoria comprende le strutture ricettive ad uso residenziale non turistico, le residenze di vacanza per anziani, bambini o portatori di handicap, gli affittacamere, ovunque siano localizzati.

Sono esclusi dalle considerazioni precedenti - nel senso che sono totalmente soggetti alla disciplina degli aiuti di Stato - gli aiuti a favore delle

strutture ricettive finalizzate o direttamente collegate ad attività diverse da quelle specificamente alberghiere, quali, ad esempio, casinò o centri benessere.

Nel settore termale esiste una varietà di situazioni tale da non consentire un approccio uniforme. Accanto a strutture di importanza assolutamente minore e locale esistono località di rinomanza e frequentazione internazionale; quasi ovunque - anche se in misura anche fortemente differenziata - l'attività sanitaria è stata integrata (quando non sostituita) dall'offerta di servizi più legati al benessere, inteso in senso lato, che fa di alcuni centri termali delle strutture su un mercato altamente competitivo. Risulta dunque difficile individuare un confine che consenta di estrapolare situazioni che siano certamente fuori dal campo di applicazione della disciplina degli aiuti di Stato.

Si potrebbe pensare, a questo proposito, al ricorso a due criteri tra loro alternativi o complementari. Si potrebbero cioè considerare esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 87, par. 1 gli aiuti a favore del settore termale nelle seguenti due ipotesi:

- quando beneficiarie siano strutture termali di interesse locale (cosa dimostrabile con dati circa l'afflusso degli utenti), la cui attività si svolga prevalente nel campo medico-sanitario;
- quando l'aiuto riguardi la realizzazione o l'adeguamento di strutture finalizzate prevalentemente ad attività medico-sanitario, nonché l'acquisto di macchinari e attrezzature destinati allo stesso scopo.

Gli aiuti a favore degli investimenti nelle strutture alberghiere gravitanti sugli stabilimenti termali dovrebbero essere regolati dagli stessi criteri utilizzati in generale per le strutture ricettive.

Per quanto riguarda le strutture complementari, devono essere esclusi dal campo di applicazione dell'art. 87, par. 1 gli aiuti concessi per la realizzazione, la riqualificazione o il mantenimento di impianti sportivi, anche se dedicati ad attività non agonistiche (campi da tennis, da basket, da volley, piste per il pattinaggio, piscine, golf, ecc), che non siano parti di strutture ricettive, a prescindere dal fatto che siano di proprietà pubblica o privata. Devono essere inoltre esclusi gli impianti ad uso culturale, congressuale o di spettacolo, quali teatri, cinema, sale congressi, ecc., qualora non collegati direttamente a strutture ricettive. Quando tali strutture siano connesse a strutture ricettive, si

applicheranno i limiti ed i massimali previsti per le strutture cui sono direttamente collegate.

Nel settore delle infrastrutture, dove gli effetti degli aiuti sulla concorrenza sono generalmente ancora più ridotti rispetto al settore alberghiero, devono comunque essere esclusi dall'ambito di applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato quelli concessi a favore dei seguenti impianti:

- impianti con prevalente funzione di trasporto (ad esempio, funicolari urbane, impianti a fune sostitutivi o integrativi di altri mezzi di trasporto)
- impianti a fune isolati, non appartenenti a comprensori turistici o sciistici rilevanti, o situati in località fuori dai grandi circuiti turistici; piccoli impianti di risalita a gestione familiare, funzionali a campetti per bambini e simili (paragonabili ai giardini pubblici).

1.4. Applicazione dell'art. 87, par. 3. Considerazioni generali

Per le attività che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 87, par.1, si dovrà, a questo punto, stabilire se ed in che misura siano applicabili le deroghe di cui all'art. 87, par.3.

Il primo comma dell'art. 87 dichiara incompatibili con il mercato comune gli aiuti di Stato che falsano o minacciano di falsare la concorrenza, “*nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri*”. Non si tratta soltanto di una condizione di cui si deve verificare l'esistenza: o incidono o non incidono. Nel caso in cui incidano, deve essere valutato in quale misura ciò accada e, di conseguenza, quale sia il livello di aiuto ammissibile. Questo concetto è precisato al terzo comma, lettera c) dell'art. 87, laddove si stabilisce che possono essere compatibili aiuti a talune attività o regioni economiche, “*sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse*”.

In sostanza, come si è detto più sopra, anche se l'aiuto incide sugli scambi tra gli Stati membri, l'effetto positivo che esso produce ne può giustificare la concessione. L'interesse comune è certamente quello di salvaguardare la concorrenza, ma è anche quello di sviluppare l'occupazione, salvaguardare l'ambiente, promuovere la ricerca e l'innovazione. L'interesse comune è, in sostanza, la mediazione tra tutte queste esigenze.

Quello che si deve stabilire, allora, è, per le diverse tipologie di attività turistica, quale sia l'incidenza sugli scambi tra Stati membri e quale sia l'intensità

degli aiuti ammissibile, affinché l'alterazione della condizione degli scambi non sia contraria all'interesse comune, sia cioè compensata da un vantaggio in termini comunitari. Si dovrà, cioè, tener conto dell'effetto che l'aiuto è in grado di produrre in termini, ad esempio, di creazione di occupazione, di radicamento della popolazione a determinati territori, di sviluppo di aree che hanno come unica o principale risorsa l'attività turistica.

Questo è ciò che prevede il disposto normativo: è assolutamente contrario allo spirito e alla lettera del trattato applicare in maniera indifferenziata, a qualsiasi attività turistica, le regole pensate per il settore manifatturiero, che presenta caratteristiche sostanzialmente diverse, dal punto di vista sia delle condizioni della concorrenza, che della giustificazione compensatoria.

L'impatto comunque minore di un aiuto nel settore turistico giustifica intensità più elevate rispetto a quelle ammissibili, in principio, per il settore manifatturiero (disciplina PMI, tutela dell'ambiente, ...). Probabilmente, si dovrebbero considerare massimali diversi in funzione del maggiore o minore impatto che l'aiuto può avere, in termini di concorrenza, sulle diverse attività nel settore turistico (tipologia, localizzazione, dimensione, ecc.)

In determinate circostanze si potrebbe applicare la deroga relativa agli aiuti a finalità regionale, anche al di là della mappa stabilita in applicazione degli Orientamenti della Commissione del 1998.

Senza voler qui mettere in discussione i criteri individuati dagli orientamenti, essi non dovrebbero essere incompatibile con un criterio integrativo, più "soft", di individuazione di aree nelle quali un aiuto più cospicuo a talune attività economiche, pur falsando in principio la concorrenza, non sarebbe contrario all'interesse comune: in sostanza, la distorsione della concorrenza sarebbe compensata da un vantaggio per la Comunità, in termini di salvaguardia dell'ambiente, di tutela del territorio, ecc. Queste considerazioni potrebbero valere, ad esempio, per certe aree di montagna, o per le isole minori. Naturalmente, la deroga ai limiti generali in materia di aiuti di Stato dovrebbe essere ristretta alle attività specifiche di tali aree: dall'agricoltura (peraltro già prevista), al turismo, all'artigianato locale.

Certo, si potrebbe osservare che ciascuno Stato membro, nel proporre alla Commissione la propria mappa, potrebbe privilegiare – se lo ritenesse opportuno – le aree di montagna. Una scelta di questo tipo, specie in un paese ove le regioni

di montagna sono molto estese, porterebbe tuttavia a sacrificare aree di riconversione economica e sociale, ove la deroga può stimolare gli investimenti e lo sviluppo.

Vale la pena ricordare che l'art. 87 non stabilisce un tetto alle aree ammesse alla deroga suddetta. Esso lascia alla Commissione il compito di individuare quali regioni presentino l'esigenza di agevolare lo sviluppo e l'entità, o anche la natura, degli aiuti che possono essere autorizzati senza che ciò – tutto considerato – sia contrario all'interesse comune. Sarebbe quindi perfettamente in linea con il disposto normativo (e soprattutto con lo spirito del trattato) una deroga anche parziale a favore delle regioni di montagna, limitata, come si è detto, a determinati investimenti o attività.

In questo senso si può riscontrare un precedente interessante nella decisione della Commissione del 19 febbraio 1986 (un'epoca in cui si privilegiava la valutazione del caso singolo, rispetto alla rigida applicazione di categorie astratte), relativa alla compatibilità di determinati aiuti concessi in alcune regioni della Repubblica federale tedesca.

Il Governo federale sosteneva la particolare importanza, nell'ambito dell'azione "miglioramento delle strutture economiche regionali", degli aiuti al settore turistico per il bacino di lavoro in questione, che per le sue bellezze naturali era particolarmente attrattivo per il turismo. La Commissione stabilì che non fosse compatibile con il mercato comune la concessione di sovvenzioni ad investimenti nel settore industriale e terziario, escluso il turismo, dichiarando che *"la concessione di aiuti all'attività turistica in entrambi i bacini di lavoro altererebbe i flussi turistici, ma non in misura contraria all'interesse comune.Nelle zone indicate dal governo federale quali zone turistiche, data la loro situazione paesaggistica, sussistono le premesse naturali per il turismo, ma sono carenti le indispensabili strutture. Grazie alla concessione di aiuti si potrebbero migliorare le strutture turistiche, sfruttando i vantaggi naturali di queste regioni"*.

Come si vede, la Commissione ha ritenuto che, pur nella stessa regione, si dovesse differenziare l'atteggiamento nei confronti del settore turistico rispetto agli altri settori di attività, considerando più forte la giustificazione compensatoria nel caso appunto degli aiuti al turismo, rispetto alla distorsione della concorrenza provocata dagli aiuti.

1.5. La specificità degli impianti a fune

Un'attenzione particolare meritano gli impianti di risalita, in considerazione della particolarità del settore, delle condizioni nelle quali operano le imprese e dell'atteggiamento assunto recentemente dalla Commissione in materia.

Non vogliamo qui prendere posizione relativamente al fatto che gli impianti a fune siano o meno infrastrutture di trasporto (questione che vede su posizioni contrapposte le amministrazioni italiane ed i Servizi della Commissione). Lo sono certamente quando mettono in comunicazione centri abitati e sono sostitutivi di altri mezzi di trasporto (e su questo nemmeno la Commissione solleva obiezioni); ma lo sono anche i cosiddetti impianti di arroccamento, quelli cioè che conducono a località da cui si diparte la rete degli impianti ad uso dell'attività sciistica o, in periodo estivo, prendono avvio le escursioni, o sono esse stesse mete per bambini e persone anziane (riducendo o eliminando l'uso degli autoveicoli, e quindi l'inquinamento, o raggiungendo località che, per ragioni orografiche o paesaggistiche non sarebbero raggiungibili con altri mezzi. Che differenza c'è tra questi impianti ed una strada ?

Senza approfondire questo aspetto, su cui peraltro si potrebbero fare molte osservazioni, ci limiteremo a considerare gli impianti a fune in quanto strutture funzionali all'attività turistica; fatto incontestabile, che peraltro non esclude le considerazioni precedenti. La concorrenza nel settore è ancora più ridotta di quanto non sia per il settore ricettivo; ma, a parte ciò, le condizioni in cui operano gli impianti a fune sono del tutto particolari: pur trattandosi di imprese, essi si differenziano in maniera sostanziale da qualsiasi altra impresa.

Innanzitutto essi operano – almeno in Italia – in regime di concessione. Da ciò deriva una serie di obblighi di diversa natura, che concernono la sicurezza, la garanzia dello svolgimento del servizio, il controllo delle tariffe, ecc., i più onerosi dei quali riguardano la sicurezza, sia per quanto attiene alla costruzione che alla gestione. Tali obblighi comportano, tra le altre cose, che alla scadenza tecnica (concetto assente da qualsiasi altra attività economica) o l'impianto viene sostituito o deve essere chiuso, indipendentemente da qualsiasi considerazione di carattere economico. L'impiantista, a differenza di un imprenditore di un altro settore, non può cioè decidere di mantenere in funzione un impianto, se questo è giunto a scadenza, indipendentemente dal reale stato delle attrezzature.

Di conseguenza, tra l'altro, un aiuto finalizzato a finanziare la sostituzione di impianti ed apparecchiature, alla scadenza tecnica, non può essere considerato – come la Commissione ha contestato nell'apertura di procedura nei confronti della provincia di Bolzano – un aiuto al funzionamento, ma è a tutti gli effetti un aiuto all'investimento iniziale.

In secondo luogo, la stagionalità è una condizione di particolare delicatezza per gli impianti a fune. Raramente essi possono godere di una doppia stagione, (anche se non sono strettamente finalizzati agli sport invernali) e a volte – in conseguenza del regime concessorio che li caratterizza – l'apertura forzata in una stagione non proficua o in periodi di bassa stagione risulta antieconomica. Inoltre gli impianti risentono delle condizioni atmosferiche non propizie in misura decisamente maggiore delle strutture ricettive.

La mancanza di neve o lo spostamento in avanti nella stagione delle nevicate (ma anche la cattiva stagione in estate) hanno, per gli impianti, un impatto negativo moltiplicato: fanno perdere il turismo delle seconde case ed i clienti che, pur non rinunciando alla vacanza, non utilizzano i servizi legati all'attività sciistica o dell'escursionismo. Da ciò deriva la necessità di investimenti per l' innevamento artificiale, che pesano sugli impiantisti per importi anche superiori al 30% del costo degli impianti stessi.

Solo l'attività agricola è soggetta a rischi di questo genere e, infatti, di ciò si tiene conto nella disciplina degli aiuti di Stato al settore agricolo. Non si vede perché non si debba tenere lo stesso atteggiamento per gli impianti a fune.

Altro onere collegato alla gestione dell'impianto è quello del mantenimento delle piste e della sicurezza sulle piste stesse. Gran parte dei costi relativi alla sicurezza riguarda la sorveglianza ed il soccorso, che incidono sui costi di gestione per importi molto significativi, dell'ordine anche del 4-5% del fatturato dell'impianto. Tali costi non sono assolutamente assimilabili a quelli che deve affrontare una impresa industriale, o anche una struttura alberghiera: questi riguardano la sicurezza dei lavoratori, o degli ospiti, rispetto ai rischi che può comportare il funzionamento dell'impianto o dell'albergo e sono assimilabili a quelli legati all'uso dell'impianto di risalita.

I rischi connessi all'utilizzo delle piste da sci sono altra cosa: essi non dipendono, se non in minima parte, dalle caratteristiche della pista stessa, ma sono legati a fattori fuori dal controllo del gestore, quali lo sciatore poco esperto, o

quello irresponsabile, che mette in pericolo l'incolumità altrui; inoltre, la pista, che produce reddito solo in quanto legata all'impianto di risalita, viene usata anche da sciatori che sono saliti con altro mezzo o che hanno utilizzato altri impianti. In definitiva, gli interventi sulle piste (prevenzione e soccorso) non sono diversi da quelli che vengono garantiti (a spese dello Stato) sulle strade. I costi relativi sono quindi imputabili all'amministrazione, che potrebbe peraltro preferire affidarne la realizzazione ai gestori delle piste o degli impianti, salvo rimborso delle spese sostenute.

Queste ed altre caratteristiche dell'attività degli impianti di risalita si traducono in una generalizzata difficoltà per gli impianti stessi di raggiungere una redditività accettabile per una impresa, senza un cospicuo intervento pubblico. Non si tratta di imprese non competitive rispetto alla concorrenza, ma di una situazione pressoché generale, dove le eccezioni sono determinate non dalla capacità imprenditoriale o dalla competitività del servizio, ma da fattori esterni all'impresa, come la particolare localizzazione o una stagione fortunata.

Quanto ciò sia vero è dimostrato da uno studio realizzato nel 2000 dall'Università di San Gallo sugli impianti di risalita di tutta la Svizzera, dove vengono evidenziate le particolari difficoltà in cui si dibattono le imprese, anche in bacini turistici e sciistici che, nell'immaginario collettivo, rappresentano l'eccellenza in Europa.

In Svizzera gran parte degli impianti di risalita è di proprietà di società a capitale interamente pubblico (comunale). Anche se tali società vengono gestite, in linea di principio, secondo criteri economici, quando i costi finanziari non sono sostenibili con le semplici entrate derivanti dell'erogazione di servizi, interviene il Comune con risorse pubbliche.

Ne è un esempio St.Moritz, dove, fino alla metà degli anni '90, la gestione degli impianti di risalita registrava utili, che ora sono del tutto scomparsi. Negli ultimi anni la SMBB (St.Moritzer BergBahnen, la società che gestisce gli impianti di risalita, al 100% di proprietà comunale) ha investito 70/80 milioni di FS, mediante prestiti bancari; nel 1998 il Comune è intervenuto con un contributo di 13,5 milioni di FS per ridurre l'indebitamento con le banche. Sono inoltre previsti, per i prossimi anni, investimenti per 16,6 milioni per il rinnovo delle infrastrutture per lo sci (8 milioni per cannoni), a totale carico del bilancio del Comune. La società realizzerà ulteriori investimenti per circa 14 milioni di FS con risorse

proprie, ma è già previsto che il Comune contribuirà nuovamente alla riduzione del debito.

Come risulta dai bilanci, la società di gestione del comprensorio sciistico di St.Moritz ha perso, nel 1999, oltre 3 milioni di FS (pari a quasi 2 milioni di Eur), che rappresentano oltre il 30% del fatturato di quell'anno. E si tratta di una situazione non eccezionale ed anzi in progressivo peggioramento, visto che le perdite erano state di oltre 2milioni di FS nel 1998 (22% del fatturato) e quasi due milioni nel 1997 (20% del fatturato).

Questa situazione, in una notissima stazione di sport invernali e frequentatissima località di turismo estivo, deve far riflettere: da un lato sul fatto che se non riescono ad essere in pareggio, senza aiuto pubblico, impianti come quelli di St.Moritz (ma lo stesso discorso vale per altre località di grande richiamo, come, ad esempio, Zermatt o Saas Fèe), è difficile immaginare come potrebbero esserlo quelli di altre località meno fortunate e frequentate; dall'altro sul ruolo che le amministrazioni locali rivestono, in molti paesi europei, nel sostegno alle attività degli impianti a fune.

Credo valga la pena, a questo punto, richiamare l'attenzione sul fatto che se gli impianti di risalita vengono qualificati come imprese – e non è questo che si intende qui contestare – ad essi si deve applicare la disciplina degli aiuti di Stato in tutti i suoi aspetti. Deve quindi essere messa in discussione non solo la concessione di aiuti ad impianti di proprietà privata, ma anche la gestione diretta di impianti da parte di amministrazioni o la partecipazione di queste al capitale di società che gestiscono impianti, o ancora il fatto che certe funzioni (come, ad esempio, la manutenzione delle piste) risultino a carico di soggetti pubblici.

È infatti noto che non è rilevante il carattere privatistico o pubblico dell'impresa, né è improprio che l'amministrazione svolga attività imprenditoriali. In ogni caso, però, ciò deve avvenire nel rispetto delle regole della concorrenza e l'amministrazione deve comportarsi come farebbe un investitore privato nelle stesse condizioni.

Il problema qui sollevato riguarda dunque tutti i paesi europei, al di là di ciò che appare esteriormente. La soluzione, a questo punto, deve essere trovata in regole che consentano un sostegno pubblico più forte di quanto non sia permesso per il settore manifatturiero, a prescindere dalle modalità in cui ciò avviene. Diversamente, in tutte le regioni europee, il settore incontrerà grosse difficoltà,

con serie conseguenze per tutto il comparto turistico e per l'economia delle aree interessate.

A sottolineare ulteriormente la differenza con il settore manifatturiero, si consideri che la chiusura di alcuni impianti non migliora la competitività degli altri. Se si ragiona in termini dello stesso bacino di utenza, anche un solo impianto chiuso può ridurre l'appetibilità di quelli restanti (ad esempio per mancanza di collegamenti) e una minore copertura della zona riduce inevitabilmente il numero degli utenti e, di conseguenza, rende ancora meno interessanti i risultati economici degli impianti in funzione. Se poi consideriamo gli effetti su un sistema potenzialmente concorrente, in realtà essi sono irrilevanti, in quanto la stessa situazione – a causa di quanto si è detto sopra – si riprodurrà anche in quell'area, con le stesse conseguenze negative per il settore direttamente coinvolto e per tutto il comparto turistico. Il danno è quindi generalizzato, senza nessun vantaggio in termini di concorrenza.

1.6. Ipotesi di criteri di valutazione della compatibilità degli aiuti al settore turistico

Stabilita la specificità dell'attività turistica e l'ulteriore particolarità di certi suoi comparti, accertato che la concorrenza nel settore si pone – salvo le poche eccezioni rilevate – in termini diversi rispetto a ciò che avviene per le altre attività economiche e che, dunque, le regole del trattato in materia di aiuti di Stato devono trovare – quando sono riferite a tale settore – una applicazione che tenga conto della specificità suddetta, proviamo ora a ipotizzare una metodologia che consenta di trovare una soluzione appropriata al caso. Si tratta – teniamo a precisare – solo di una ipotesi di lavoro, che ci auguriamo possa trovare uno sviluppo in elaborazioni della stessa Commissione.

1.6.1 Aiuti compatibili de jure (art. 87, par. 2)

Al settore turistico si applicano, naturalmente, le deroghe di cui all'art.87, par.2, lettera b), relative ai danni arrecati da calamità naturali o altri eventi eccezionali. Si tratta, innanzi tutto, dell'indennizzo dei danni materiali derivanti alle strutture dagli eventi suddetti. Ma, nel caso del turismo, sarebbe corretto prendere in considerazione anche i danni che subisce l'attività turistica per effetto di avverse condizioni atmosferiche.

Non si tratta di inventare nulla di nuovo; è sufficiente mutuare la metodologia già utilizzata per l'agricoltura (confermata e precisata nei recenti Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo). In quel caso, accanto alle calamità ed agli eventi eccezionali "canonici", quali il terremoto, l'inondazione, la frana o la valanga, i disordini interni e gli scioperi (in certe condizioni), incendi che causano perdite estese, sono presi in considerazione i danni che possono arrecare alla produzione agricola o ai mezzi di produzione agricola eventi quali gelo, grandine, ghiaccio, pioggia o siccità, che sono quindi equiparati a calamità naturali, quando il danno raggiunga determinate soglie (20% della produzione normale nelle zone svantaggiate; 30% altrove).

Nel settore turistico, al di là delle calamità che provocano danni materiali alle strutture, certi eventi quali un tempo eccessivamente piovoso o freddo, la mancanza di neve, fenomeni di eutrofizzazione, la frequenza di incendi possono determinare una diminuzione anche sensibile delle presenze, e possono avere ripercussioni anche nel tempo. Di questo si dovrebbe tener conto, specie per quelle attività che, in previsione di tali eventi – o a seguito di essi – sono costrette a sostenere investimenti e spese di gestione supplementari, come è il caso, ad esempio, dell'innevamento artificiale.

In alternativa all'indennizzo, che certamente pone non facili problemi di valutazione e di calcolo, si potrebbe pensare ad una forfettizzazione del rischio, traducendolo in un aumento percentuale dell'aiuto ammissibile agli investimenti finalizzati alla prevenzione di tale rischio: gli impianti di innevamento artificiale.

Potrebbe essere applicata al settore degli impianti di risalita anche la deroga di cui all'art.87, par.2, lettera a): quella relativa agli "aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori". In tutte le località sciistiche i residenti possono usufruire di tariffe di accesso agli impianti fortemente scontate. Si tratta di condizioni di favore dovute al fatto che il residente, impegnato nelle attività quotidiane (dal lavoro alla scuola), può frequentare le piste solo sporadicamente e ad orari ridotti e non avrebbe interesse a pagare il prezzo pieno: con lo sconto si consente a queste persone di svolgere una minima attività sportiva (connaturata al loro luogo di residenza) a condizioni di costo accettabili. Sarebbe dunque compatibile un rimborso ai gestori degli impianti per gli sconti sui servizi resi.

La condizione che tali aiuti “siano accordati senza discriminazioni determinate dall’origine dei prodotti” (formula, ancora una volta, tarata sui prodotti industriali) si può ritenere superata dal fatto che non esiste alternativa per il beneficiario, il quale, proprio per la saltuarietà dell’utilizzo delle piste, non sarebbe interessato ad impianti localizzati altrove. Tutt’al più, nel caso di località frontaliere, si potrebbero prevedere accordi di reciprocità tra comprensori sciistici confinanti. Anche in questo caso, l’indennizzo potrebbe essere sostituito da una integrazione forfettaria dei massimali di aiuto agli investimenti.

1.6.2. Le deroghe di cui all’art. 87, par. 3. Una proposta di metodo

Partendo dalle considerazioni di principio svolte sopra (in particolare al punto 1.4), cercheremo ora di indicare una metodologia idonea a stabilire parametri di valutazione della compatibilità degli aiuti al settore turistico, da tradurre poi in quantificazioni delle intensità degli aiuti ammissibili nelle diverse situazioni.

La varietà delle situazioni, come si è visto, è enorme. Come si è più volte sottolineato, l’applicazione corretta del trattato comporterebbe, in principio, la valutazione del caso singolo. Sappiamo tutti che ciò non è possibile e che, per ragioni di praticità, di uniformità di comportamenti e di quella che potremmo definire con una certa approssimazione “certezza del diritto”, è necessario stabilire “regole” il più possibile standard; facendo salva, peraltro, la possibilità di valutazioni ad hoc per singole situazioni. Quella che segue è dunque una schematizzazione, che necessita di approfondimenti e, anche per questa ragione, non si cimenta nella traduzione del metodo in quantificazioni numeriche: quando vengono indicate cifre, ciò viene fatto a puro scopo esemplificativo.

Il punto di partenza potrebbe essere la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese; quella che la Commissione applica attualmente anche al settore turistico, che prevede intensità di aiuti agli investimenti non superiori al 15% per le piccole imprese e al 7,5% per le medie. Si dovrebbe però rivedere – ai nostri fini – il concetto stesso di PMI, eliminando la distinzione tra piccola e media impresa (di fatto quasi mai rilevante nel settore turistico) e considerando grandi solo le strutture facenti parte di catene internazionali (anche se non raggiungessero, ad esempio, i 250 addetti).

Questa distinzione consentirebbe di stabilire l'intensità base degli aiuti ammissibili area per area: quella prevista in generale, rispettivamente, per le piccole e per le grandi imprese. A questa si dovrebbero aggiungere le diverse integrazioni che le singole circostanze giustificano.

In base a quanto si è detto, tali integrazioni potrebbero riguardare le seguenti situazioni:

- a) *integrazione base*. Si tratta del riconoscimento della minore incidenza sugli scambi di un aiuto nel settore turistico in generale; essa si applicherebbe comunque, ad eccezione dei casi in cui si ritiene che la concorrenza giochi allo stesso modo (o in modo molto simile) che nel settore manifatturiero: ad esempio le catene internazionali di alberghi.
- b) *aree deboli fortemente dipendenti dalle attività turistiche*. Ciò che si dovrà considerare è la mancanza di alternativa: non si tratta di zone come Rimini, la Costa Brava, o Brighton, ma essenzialmente di zone di montagna o ad esse assimilabili dal punto di vista delle possibilità e delle alternative che si offrono allo sviluppo economico (ad esempio, le isole minori). Il regime di favore non dovrebbe peraltro riguardare solo il settore turistico, ma anche le altre attività di respiro locale (come, ad esempio, l'artigianato tipico). Le intensità degli aiuti ammissibili per il settore turistico saranno le più favorevoli tra quelle stabilite per questa tipologia di regioni e quelle ammesse nella stessa regione per le altre attività. Così, ad esempio, in una regione ammessa alla deroga di cui all'art.87, par.3, lettera a), prevarranno le intensità previste da tale deroga. Per l'individuazione delle regioni suddette si dovranno stabilire parametri quali l'altitudine, la densità della popolazione, il reddito extraturistico, l'orografia, l'accessibilità, ecc.
- c) *attività che presentano un minore impatto sulla concorrenza*. Si tratta di attività spesso strumentali al settore ricettivo:
 - gli impianti di risalita, cui si deve riconoscere una intensità degli aiuti più elevata, in considerazione della funzione essenziale che essi svolgono in un comparto sciistico, delle condizioni tecnico-giuridiche cui è sottoposta la loro attività, del rischio atmosferico cui sono soggetti (la forfettizzazione che si è ipotizzata sopra), ecc.

- gli impianti di innevamento artificiale: anche in questo caso si potrebbe forfettizzare il rischio di cui si è detto al punto precedente, consentendo una intensità più elevata rispetto all'impianto di risalita

Volendo esemplificare, si potrebbe ipotizzare (ma i numeri, come si è detto, non hanno alcun valore propositivo) un incremento di 10 punti percentuali per il turismo in generale; ulteriori 10 punti per gli impianti di risalita; altri 5 punti per i soli investimenti relativi agli impianti di innevamento artificiale.

- impianti complementari all'attività turistica, come parchi acquatici di interesse locale
- porti turistici, che svolgono anche una funzione di infrastruttura ad uso dei residenti e, sotto questo profilo, sono paragonabili a tutti gli effetti ad una strada o ad un piazzale di sosta per autovetture o per camion. Anche se sono gestiti in maniera imprenditoriale, la concorrenza tra strutture analoghe – specie a livello internazionale – è molto ridotta

La quantificazione delle intensità degli aiuti ammissibili per le diverse situazioni che si potranno individuare dovrà essere fatta – come si è più volte sottolineato – tenendo conto dell'esigenza di compensare la distorsione della concorrenza (ridotta rispetto al settore manifatturiero) con l'interesse comune a sviluppare determinate attività e/o determinate regioni. In sostanza, se tale interesse porta a giustificare le intensità degli aiuti note per il settore manifatturiero, un effetto meno distorsivo dell'aiuto stesso non può non giustificare livelli di agevolazione più elevati.

Tutto ciò ferma restando la libertà degli Stati membri di porre in essere regimi di aiuto meno favorevoli, qualora ritengano che ciò sia più confacente alle loro scelte di politica economica.

2. Attività promozionali e pubblicitarie. Tra art. 28 e art. 87 del trattato

L'intervento pubblico a favore di iniziative promozionali o pubblicitarie, nel turismo come per altri settori, pone due ordini di problemi: uno, preliminare, di compatibilità con il disposto dell'art. 28 del trattato (divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative), l'altro di compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato. Per questa ragione lo trattiamo a parte.

Per quanto riguarda il primo problema, la direttiva della Commissione 70/50/CEE, relativa alla soppressione delle misure di effetto equivalente a

restrizioni quantitative, chiarisce (art. 2, lettera k) che *"le misure che incitano all'acquisto dei soli prodotti nazionali"* sono in contrasto con il divieto sancito dall'art. 28 (ex art. 30). Tale principio è stato ripreso dalla Corte di Giustizia nella sentenza cosiddetta "Buy Irish" del 24 novembre 1982, laddove ha affermato che l'incitamento da parte della pubblica autorità (ancorché questo provenga da iniziative di soggetti diversi dalla pubblica amministrazione, ma sia realizzato tuttavia con il contributo pubblico) ad acquistare prodotti nazionali può costituire misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative, allorché esso può avere effetti restrittivi reali o potenziali sulle importazioni. Ciò avviene – a giudizio della Corte – quando i consumatori siano sollecitati a soddisfare il proprio fabbisogno ricorrendo a prodotti nazionali piuttosto che a prodotti importati.

Il caso riguardava una campagna pubblicitaria a favore della vendita e dell'acquisto di prodotti nazionali. La Corte ha precisato che *"siffatta pratica non va esente dal divieto di cui all'art. 30 (oggi 28) del trattato per il solo fatto di non basarsi su decisioni vincolanti per le imprese. Infatti, anche atti di un governo di uno Stato membro privi di effetto cogente possono essere idonei ad incidere sulla condotta dei commercianti e dei consumatori nel territorio di questo Stato ed avere quindi la conseguenza di frustrare gli scopi della Comunità sanciti dall'articolo 2 ed elaborati dall'articolo 3 del trattato"*.

Se nel caso irlandese l'intento di incentivare la vendita di prodotti nazionali a scapito dei prodotti di importazione (e quindi degli altri prodotti comunitari) era evidente, non sempre tale obiettivo è presente nelle campagne pubblicitarie. Questa ipotesi è stata presa in considerazione dalla Corte nella sentenza "Apple & Pear" del 13 dicembre 1983, dove essa ha affermato che le disposizioni del trattato *"non ostano a che un ente nazionale d'incoraggiamento nel settore della frutticoltura metta in valore, nella sua pubblicità, le caratteristiche della frutta prodotta nello Stato membro di cui trattasi, né che esso organizzi delle campagne d'incoraggiamento per la vendita di determinate varietà indicando le loro proprietà particolari, nemmeno se queste sono tipiche della produzione nazionale; viceversa, è incompatibile con l'articolo 30 del trattato il fatto che l'ente faccia della pubblicità mirante a sconsigliare l'acquisto di prodotti degli altri Stati membri o a sveltire detti prodotti agli occhi dei consumatori, oppure consigli l'acquisto di prodotti locali unicamente a motivo della loro origine nazionale"*.

A questa giurisprudenza si è ispirata la Commissione nella sua Comunicazione agli Stati membri del 28 ottobre 1986, con la quale ha tracciato le linee direttrici per la partecipazione dello Stato ad azioni di promozione dei prodotti agricoli e dei prodotti della pesca. La Commissione ritiene che non incorrano in una contravvenzione all'art. 28 le campagne di promozione delle esportazioni realizzate in un altro Stato membro, né quelle organizzate sul proprio mercato, che reclamizzino il prodotto nazionale in modo generico, o che promuovano specifiche qualità o varietà tipiche della produzione nazionale, senza fare alcun riferimento alla loro origine nazionale. Sono invece chiaramente in contrasto con la suddetta disposizione del trattato le campagne promozionali che consigliano l'acquisto di prodotti nazionali esclusivamente a causa della loro origine o che scoraggino l'acquisto di prodotti provenienti da altri Stati membri o li screditino agli occhi dei consumatori (pubblicità negativa).

Pur se riferiti specificamente a prodotti agricoli, questi principi possono essere applicati anche alle attività promozionali nel settore turistico. Si può dunque affermare che devono considerarsi misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative - e quindi sono comunque vietate - tutte le iniziative promozionali e pubblicitarie realizzate con il contributo pubblico che tendano a presentare il prodotto turistico nazionale (o, naturalmente, di una determinata regione o località) come prodotto di qualità migliore rispetto a quelli di altri Stati o di altre regioni dell'Unione. Sono invece sicuramente compatibili tutte le campagne pubblicitarie neutre ed obiettive che non implicino la volontà di sconsigliare o di svalutare l'offerta turistica di altri paesi membri. È in sostanza sacrosanto il diritto di uno Stato membro di organizzare o di promuovere campagne pubblicitarie per informare i consumatori e fornire loro indicazioni obiettive che li orientino nelle loro scelte.

Stabilito cosa è lecito ai sensi dell'art. 28, si tratta ora di verificare la compatibilità con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato delle campagne promozionali realizzate con il contributo pubblico.

Iniziative promozionali o pubblicitarie a carattere generale, che illustrino i pregi artistici, culturali, paesaggistici, ambientali di uno Stato membro o di una sua regione o località, o che reclamizzino eventi culturali, artistici o sportivi che si verifichino in essi, rientrano nell'indiscutibile diritto dello Stato di informazione dei consumatori. Esse possono quindi essere considerate fuori dal campo di

applicazione dell'art. 87, par. 1; non dovrebbero dunque comportare alcun obbligo di notifica e possono essere realizzate anche a totale carico dello Stato. È parimenti estraneo alla disciplina degli aiuti di Stato il sostegno pubblico a tutte le iniziative che, valorizzando tradizioni culturali, alimentari, eventi sportivi, o altro, si possano tradurre in una generica promozione di un determinato territorio o località (fiere e mercati, feste di primavera, del vino o della birra, manifestazioni carnevalesche, palii e giostre, ecc.).

Negli altri casi, si dovranno applicare le regole degli aiuti di Stato valide in generale per tutti i settori, con le particolarità e specificità (specie per quanto riguarda l'intensità degli aiuti) che potranno essere stabilite per il settore turistico o per determinati suoi comparti. Così, le iniziative promozionali a favore di singole imprese turistiche o di consorzi di imprese potranno beneficiare del sostegno pubblico nei limiti previsti dalla disciplina degli aiuti nel settore turistico; quando la pubblicità della singola impresa avvenga nell'ambito di una iniziativa più generale, si dovrà quantificare il vantaggio di cui gode l'impresa stessa (in termini di riduzione dei costi che questa avrebbe dovuto sostenere per realizzare la stessa pubblicità, non di ricaduta nei suoi confronti della promozione più generale, che non è rilevante).

Per quanto riguarda la partecipazione a fiere, si potranno applicare le regole generali ormai fissate dalla Commissione: potranno cioè essere concessi aiuti alle imprese, limitatamente alla prima partecipazione ad una determinata fiera; l'intensità massima dell'aiuto potrebbe essere - come per gli altri settori - del 50% dei costi di locazione, installazione e gestione dello stand. Le spese relative alla partecipazione ad ulteriori manifestazioni devono essere considerate spese di funzionamento e sarebbero pertanto ammissibili solo in regime "*de minimis*". Ciò per quanto riguarda le spese relative allo stand attribuibili ad imprese determinate (anche se in forma associata); la partecipazione a manifestazioni fieristiche promosse da soggetti pubblici con funzioni genericamente promozionali di paesi, regioni o comprensori turistici esulerebbe invece dal campo di applicazione dell'art. 87, par. 1.

In definitiva ed in sintesi, la situazione si potrebbe presentare nei termini seguenti:

A) È vietato - in quanto in contrasto con l'art. 28 del trattato - il sostegno pubblico ad iniziative promozionali che tendano a presentare il prodotto turistico

nazionale come prodotto di qualità migliore rispetto a quello di altri Stati o regioni dell'Unione

- B) Sono invece ammissibili campagne pubblicitarie tendenti ad informare i consumatori e fornire loro indicazioni che li orientino nelle loro scelte. Tra le iniziative non in contrasto con l'art. 28:
- a) sono fuori dal campo di applicazione dell'art.87, par. 1 (non sono quindi soggette all'obbligo di notifica e possono essere a totale carico dello Stato) le iniziative promozionali e pubblicitarie a carattere generale o che reclamizzino eventi particolari
 - b) gli aiuti ad attività promozionali riferiti a imprese singole o associate (ma non ad un comprensorio turistico) saranno soggetti alle limitazioni ed ai massimali di intensità che saranno stabiliti per il settore turistico o per suoi particolari comparti
 - c) gli aiuti per la partecipazione a fiere sono ammissibili, nel limite del 50% dei costi per il noleggio, l'arredamento e la gestione dello stand, per la prima partecipazione ad una determinata fiera; i costi relativi alla partecipazione a successive manifestazioni, in quanto spese di funzionamento, sono ammissibili solo in regime "*de minimis*".

3. Da Agenda 2000 al dopo Allargamento. Un'ipotesi per i Fondi strutturali

La prospettiva dell'ampliamento dell'Unione europea nei prossimi anni sta già avendo pesanti ripercussioni sui Fondi strutturali. La ridotta disponibilità di risorse e l'esigenza di riservarne una parte significativa ai paesi candidati all'adesione ha già influito sui regolamenti entrati in vigore il 1° gennaio 2000 e sulle modalità di distribuzione dei fondi. Già si è assistito alla drastica riduzione delle aree ammissibili all'intervento, solo parzialmente attenuata dal "paracadute" rappresentato dal periodo di sostegno transitorio garantito alle regioni "declassate". Ma questo non è che il preludio di ciò che accadrà dopo il 2006.

È noto e ovvio che il maggior impegno dei Fondi strutturali è da sempre rivolto alle regioni "in ritardo di sviluppo". Queste, nei regolamenti che si sono susseguiti dal 1988 ad oggi, sono state individuate in quelle che presentano un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. Ora, i paesi candidati presentano tutti un PIL decisamente inferiore a tale soglia, con punte attorno al 30%. Ciò, dopo il 2006, sposterà radicalmente la mappa delle regioni ammesse

all'intervento dei Fondi: per limitarci all'Italia (ma la situazione non cambia, nella sostanza, per gli altri paesi attualmente membri), anche mantenendo inalterate le regole, tutte le regioni attualmente in Obiettivo 1 supererebbero la soglia del 75% e resterebbero dunque escluse dall'accesso alle risorse europee a titolo delle regioni più sfavorite.

Alle stesse regioni non si adatterebbero – se non in misura assai limitata – i criteri oggi utilizzati per selezionare le aree ammissibili all'Obiettivo 2, pensati per situazioni certo di debolezza, ma prevalentemente in un contesto di sviluppo. Sarà dunque necessario rivedere in maniera sostanziale le attuali regole, per tener conto del mutato contesto socio-economico. Una cosa è comunque certa e percepita da tutti: in ogni caso, le risorse disponibili per gli attuali Stati membri – ed in particolare per le regioni meno disagiate – saranno drasticamente tagliate. La percezione comune è che quello attuale (2000-2006), almeno per le regioni del centro-nord italiano, sia l'ultimo periodo di programmazione.

In questa prospettiva, si dovranno individuare parametri di ammissibilità nuovi e anche – a nostro avviso – modalità diverse e più articolate di programmazione dell'intervento dei Fondi comunitari.

Nell'esame delle motivazioni che consentirebbero di ammettere intensità di aiuto più elevate alle attività turistiche o ad alcune di esse, abbiamo sottolineato come, accanto ad una ridotta concorrenza sul piano transnazionale, si debba considerare l'effetto positivo di un aiuto concesso alle attività che si sviluppino in aree dove non esiste una alternativa valida al turismo. È il caso, in particolare, della montagna, ma anche delle isole minori o di certe regioni rivierasche a basso sviluppo, ove il turismo costituisce l'unica risorsa possibile.

Molte di queste regioni – che abbiamo definito aree deboli a vocazione turistica – richiedono un intervento pubblico per garantire la permanenza della popolazione, fatto essenziale per la salvaguardia del territorio contro il degrado ambientale che deriva dallo spopolamento e dall'abbandono.

Questa potrebbe essere una motivazione e quindi un criterio di ammissibilità all'intervento dei Fondi strutturali del futuro. Naturalmente, trattandosi di aree molto estese, non si potrebbe estendere tale intervento indiscriminatamente; né sarebbe opportuno farlo. Si dovrebbe invece pensare ad una combinazione tra criteri di ammissibilità e finalizzazione degli interventi. Nel caso in questione si potrebbe cioè prevedere l'intervento dei Fondi nelle aree

deboli a vocazione turistica (da individuare in base a parametri statistico-qualitativi da determinare), ma esclusivamente per iniziative (pubbliche o private) finalizzate ad uno sviluppo delle attività turistiche e di quelle ad esse collegate, rigorosamente compatibili con un corretto equilibrio ambientale.

In questo modo, con un impegno limitato di risorse, si potrebbero coprire, con interventi finalizzati, territori molto più estesi di quanto non si possa fare con la metodologia attuale che consente, una volta selezionata un'area, qualsiasi intervento tra quelli in principio ammissibili al cofinanziamento dei Fondi comunitari.

Questa metodologia, applicata anche a situazioni diverse da quella appena prospettata, da un lato permetterebbe una distribuzione dei Fondi strutturali su aree estese del territorio comunitario, accontentando Stati membri e Regioni, dall'altro trasformerebbe i Fondi comunitari in qualcosa di più di un mero strumento di trasferimento di risorse alle amministrazioni nazionali, senza una precisa finalizzazione. Quanto alle attività turistiche, ne trarrebbero un sicuro vantaggio, potendo disporre di risorse sicure e dedicate, specie in un contesto in cui fossero accolte le istanze illustrate nei paragrafi precedenti.

Certo si tratta solo di una ipotesi. I regolamenti attuali sono appena entrati in vigore ed i futuri andranno a regolamentare il periodo successivo al 2006. Sempre si inizia a discuterne alcuni anni prima; questa volta i cambiamenti dovranno essere più radicali del solito e il rischio di esclusione è per tutti più forte. L'interesse sarà dunque maggiore e sicuramente anticipato; se non si vuole arrivare a giochi fatti è bene ragionarne per tempo.

Considerazioni conclusive

Dalle pagine che precedono risulta evidente il ruolo che può giocare, per lo sviluppo del turismo in Italia, l'applicazione del diritto e delle politiche comunitarie. Delle diverse problematiche in gioco abbiamo esaminato due aspetti fondamentali: quello dei Fondi strutturali e quello della disciplina degli aiuti di Stato. Paradossalmente, il secondo è anche più importante del primo, in quanto a poco serve la disponibilità di risorse, se poi il livello degli incentivi ammissibili non è adeguato alle esigenze.

Dalle argomentazioni portate, risulta evidente come il turismo presenti, sotto il profilo della concorrenza, caratteristiche sostanzialmente diverse da quelle

del settore manifatturiero. L'applicazione ad esso delle regole pensate in funzione delle attività industriali costituisce pertanto una forzatura che deve essere rimossa. Su questo piano, tuttavia, la Commissione europea non ha ancora elaborato una propria linea: l'estensione al turismo delle regole sviluppate per il settore manifatturiero non costituisce, infatti, una linea di condotta, ma piuttosto una non scelta, che però ha effetti dannosi, specie per talune attività del settore turistico.

Per modificare le cose occorre una mobilitazione che coinvolga gli interessi in campo, oltre al livello politico, nei paesi membri più interessati ai problemi in gioco. Una prima significativa iniziativa si è avuta con i due Seminari tenuti presso l'Università di Bologna il 20 e 21 marzo ed a Bruxelles l'8 novembre 2000. Si tratta ora di proseguire su questa strada, fino al raggiungimento dell'obiettivo di una applicazione specifica al turismo delle regole di concorrenza.

Un risultato positivo su questo piano – sicuramente alla portata – renderebbe anche più sostenibile la proposta metodologica sopra indicata per i futuri regolamenti dei Fondi strutturali. Da entrambe le operazioni deriverebbero evidenti vantaggi per il settore turistico.