

Davide Donati

Capo Servizio Politiche di concorrenza e rapporti con l'Europa – Regione Valle d'Aosta

UN CONTRIBUTO ALLA DEFINIZIONE DEL CONCETTO DI PROSSIMITÀ IL CASO DEGLI IMPIANTI A FUNE IN VALLE D'AOSTA

Prima di affrontare la declinazione concreta del concetto di prossimità, così come è stata utilizzata nel caso della notificazione alla Commissione europea del regime contenuto nel disegno di legge regionale della Valle d'Aosta recante "Interventi regionali per lo sviluppo di impianti funiviari e di connesse strutture di servizio", è opportuno svolgere alcune considerazioni di ordine generale su tale concetto, con la prospettiva di una sua applicazione in un certo senso multiforme.

Vi sono due piani o punti di vista da cui approcciare la nozione di prossimità al fine della disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato. Da un punto di vista giuridico, il concetto di prossimità, ai fini della normativa comunitaria in materia di concorrenza, è ormai acquisito sia da parte della Commissione, sia dalla Corte di Giustizia. Dal punto di vista economico – ancorché sia la Commissione, sia la Corte articolino con pregevoli argomentazioni di natura economica la giustificazione giuridica di un'espressa compatibilità, o addirittura irrilevanza, ai fini della concorrenza europea, a cui assurgerebbero gli aiuti erogati in presenza di attività, appunto, "di prossimità" – dal punto di vista economico, si diceva, occorre svolgere ben più di una riflessione di carattere generale, verificando come, a seconda del settore, comparto e mercato economico di riferimento, tale nozione muti radicalmente le sue caratteristiche.

A ciò si aggiunga un altro complesso set di elementi eterogenei, quali aspetti geografici, sociali, e, perché no, psicologici e di costume. In sostanza, un'attività che si sottrae al commercio tra Stati membri, può, a determinate condizioni, rientrarvi. E viceversa. Ecco perché si può sostenere che, se l'analisi economica si concentra sui casi concreti, la nozione di prossimità assume consistenti caratteri di estensibilità. Per limitarci ad uno degli elementi costituenti tale nozione, e cioè il suo aspetto geografico – che rileva in maniera particolarmente importante, dal momento che nell'analisi di incidenza sulla concorrenza tra Stati membri, l'attitudine alla mobilità dei fattori produttivi e/o commerciabili occupa una posizione di non poco momento – dobbiamo rilevare come ciò che è prossimo non necessariamente è geograficamente adiacente e, collateralmente, ciò che non lo è, non necessariamente è distante. Un esempio a tale proposito può essere illuminante: prendiamo l'ipotesi di una testata giornalistica che pubblichi in lingua italiana un periodico di informazione meramente locale e abbia la sua sede a pochi chilometri dalla frontiera di un altro stato membro, poniamo l'Austria. In tal caso risulta evidente come una questione, anche potenziale, di alterazione della concorrenza tra Stati membri non si ponga.

Da queste considerazioni derivano le argomentazioni che hanno condotto la Regione Autonoma Valle d'Aosta a sostenere e la Commissione a condividere che il mercato di riferimento per la grande maggioranza degli impianti a fune valdostani fosse un mercato di prossimità. Ma, onde evitare un inopportuno *usteron proteron*, procediamo con ordine.

A seguito della notificazione della legge dello stato n. 140 del 1999, come modificata dall'articolo 145 punto 45 della legge n. 388 del 2000, la Commissione europea ha colto l'occasione, con la decisione che dichiarava la compatibilità con il mercato unico del regime di aiuto ivi contenuto (Comunicazione della Commissione 2002/C 172/02), per fissare taluni criteri di valutazione delle tipologie di impianti a fune che avrebbero potuto beneficiare di contributi di natura pubblica. La Commissione ha così proceduto a distinguere tre diverse categorie di impianti: quelli che assolvono a funzioni di servizio pubblico di trasporto, assicurando il collegamento con zone diversamente non raggiungibili o raggiungibili in maniera difficoltosa o a costi proibitivi. Tali impianti sono, per loro natura, scarsamente suscettibili di attrarre clientela di tipo turistico interessata alla pratica dello sci e sono invece prevalentemente destinati a funzioni trasportistiche analoghe a quelle assicurate, ad esempio da autobus o treni di linea.

La seconda categoria di impianti è invece ascrivibile a quelle realtà in cui, ancorché l'impianto sia destinato ad un utilizzo prevalentemente turistico e legato alla pratica dello sci, tuttavia, sia per le caratteristiche delle piste, sia per l'esiguità dell'afflusso turistico o la prevalente utilizzazione locale delle infrastrutture, si possa rilevare un'attività di natura prevalentemente locale, scarsamente suscettibile di influenzare gli scambi tra stati membri. Eccoci dunque in presenza della nostra nozione di prossimità, su cui torneremo tra un attimo. La terza e ultima categoria di impianti, definita in via residuale, consta di tutte quelle strutture che svolgono un'attività suscettibile di influenzare gli scambi comunitari e nei cui confronti un contributo pubblico determina o può determinare effetti distorsivi della concorrenza. Per quest'ultima categoria di impianti la Commissione prevede tuttavia un regime di aiuti, in considerazione della necessità di evitare un "cambiamento troppo brutale", che porterà ad un progressivo decremento degli aiuti al settore degli impianti.

La Regione Autonoma Valle d'Aosta, a fronte della presenza di un impianto che rispondeva alle caratteristiche di servizio pubblico (l'impianto che collega il comune di Buisson a quello di Chamois, nella Valtournenche), si è trovata a notificare un regime di aiuti che interessava tutte le altre strutture presenti in Valle.

A seguito della notifica, si è aperto il negoziato con la Commissione, mirante, per entrambe le parti, a dare concretezza ai criteri necessari per far rientrare le stazioni sciistiche in oggetto all'interno delle categorie identificate dalla Commissione. Inutile sottolineare l'esigenza della Regione Autonoma V.d.A. di far emergere come gli impianti presenti sul territorio regionale, e oggetto degli interventi di cui al disegno di legge regionale notificato, fossero situati "in località scarsamente attrezzate per la pratica degli sport invernali e dotate di capacità turistiche limitate", tanto da non essere in grado di attirare utenti che abbiano la possibilità di optare per impianti situati in altri stati membri".

A tal fine, e coerentemente con quanto indicato nella citata comunicazione della Commissione, si trattava di illustrare la situazione seguendo la traccia segnata dalla Commissione e riempiendo di contenuti concreti i seguenti criteri:

1. la localizzazione degli impianti (in un contesto urbano o tra due centri abitati);
2. il periodo di funzionamento (stagionale piuttosto che annuale, diurno o ad orario prolungato);
3. caratterizzazione, essenzialmente locale, degli utilizzatori (numero di ski pass giornalieri in rapporto a quelli settimanali);
4. numero e capacità degli impianti in rapporto al numero di utilizzatori residenti;

5. presenza nella zona di altri impianti destinati al turismo.

Tali criteri, individuati dalla Commissione con la comunicazione del 2002, se da un lato sono sicuramente utili a definire "l'interesse locale" degli impianti, sono tuttavia affetti da una genericità tale da comportare un complesso sforzo di puntualizzazione in occasione di procedure di notificazione che debbono confrontarsi con la concretezza di realtà particolari e soggiacciono, inevitabilmente, all'apprezzamento della Commissione.

La Regione Autonoma V.d.A. ha proposto alla Commissione taluni indicatori suscettibili di integrare i criteri da essa indicati nella comunicazione del 2002, e riconducibili essenzialmente alle caratteristiche delle piste (complessi funiviari non superiori a 3 impianti per una lunghezza inclinata non superiore a 3.000 metri) e, in alternativa, alle caratteristiche di utilizzo degli impianti medesimi, unitamente alle installazioni turistiche presenti nelle diverse stazioni. In considerazione del fatto che la vendita di un maggior numero di ski pass giornalieri e stagionali rispetto a quella degli ski pass settimanali comporta la presenza di una più consistente clientela di tipo locale (residente o proprietaria di seconde case), poco propensa a modificare le proprie scelte sciistiche in base ad elementi come il prezzo dello skipass, e quindi irrilevante dal punto di vista della concorrenza tra Stati membri, tale rapporto – nella misura del 15% - è stato proposto come ulteriore indicatore.

Inoltre, dovendosi confrontare anche con il criterio che fa riferimento alle installazioni turistiche, è parso opportuno utilizzare la medesima logica anche per le strutture alberghiere presenti nelle diverse località. A tal fine la Regione ha proposto di considerare come dato di riferimento un numero di posti letto alberghieri pari al 15% della portata oraria complessiva degli impianti.

Se la Commissione ha condiviso i primi indicatori, afferenti rispettivamente al criterio n. 1 e ai criteri n. 3 e 4, così non è stato per quanto attiene a quello relativo ai posti letto alberghieri, dove la Commissione ha preteso che il valore di riferimento fosse espresso in termini assoluti e non percentuali, come proposto dalla Regione.

La Regione Autonoma V.d.A. ha ritenuto, infine, di poter considerare come di mero interesse locale quelle località sciistiche "in cui operano complessi funiviari costituiti da non più di tre impianti, per un lunghezza inclinata non superiore a 3000 metri" (criterio n. 1); e "le stazioni nelle quali il numero dei biglietti settimanali venduti non supera il 15% del totale dei biglietti giornalieri e settimanali venduti (criteri n. 3 e 4), a condizione che il numero di posti letto alberghieri di tali località non sia superiore a 3.800 (criterio n. 5)".

Come si può agevolmente interpretare dalla dinamica con cui si è svolto il negoziato tra Commissione e Regione, la valutazione dell'impatto sulla concorrenza del regime notificato poggiava su elementi la cui validità scientifica risultava alquanto discutibile. Perché, ci si chiede, preferire un valore in termini assoluti ad uno in termini percentuali? Non sarebbe forse stato più pertinente, dal momento che si intendeva valutare l'impatto sulla concorrenza di un regime di aiuto ad imprese diverse da quelle che svolgono attività di natura ricettiva, come gli impianti di risalita, utilizzare un indicatore che "legasse" la portata di detti impianti con la capacità ricettiva presente nelle stazioni sciistiche di partenza? E ancora, acconsentito a fornire tale dato in termini assoluti, quale certezza vi è che al di sotto di una certa soglia la concorrenza non vi sia e al di sopra sì? Come si calcola, in tal caso, il potenziale concorrenziale del posto letto marginale, con quali indicatori, con quali effetti misurabili?

Molte domande, poche risposte. E, soprattutto, poca certezza scientifica.

A sostegno del dato fornito in termini assoluti – 3.800 posti letto – la Regione forniva alla Commissione i dati comparativi di circa 200 stazioni sciistiche dell'arco alpino. Risultato: le due principali stazioni sciistiche valdostane, Cervinia e Courmayeur, occupavano posizioni ben al di là del numero 150.

Può apparire strano, ma il mercato delle stazioni sciistiche valdostane – tutte, Cervinia e Courmayeur incluse – risulta essere un mercato di prossimità. A fronte di un'esigua offerta alberghiera, è il fenomeno delle seconde case a rendere l'offerta turistica valdostana scarsamente suscettibile di orientare i flussi infra-comunitari. Di fatto, la proprietà di una seconda casa limita la mobilità e la predisposizione ad orientarsi verso mete turistiche alternative, a prescindere dalla nazionalità dei proprietari. Per il resto, la relativa vicinanza di grandi centri urbani quali Milano, Torino e Genova, predispone l'offerta turistica valdostana ad un turismo "da weekend" o "di giornata", non disposto a raggiungere mete alternative situate in altri Stati membri (oltre all'accresciuta distanza chilometrica, incidono sulla scarsa propensione a recarsi oltre confine anche elementi quali le tariffe dei trafori – non essendo la maggior parte dei passi montani di frontiera transitabili d'inverno – che risultano essere particolarmente onerose). Queste valutazioni sono, a fortiori, vere anche per la capacità attrattiva delle stazioni valdostane nei confronti dei turisti d'oltralpe che, per le medesime ragioni che conducono gli sciatori del nord-ovest italiano a sceglierle, non sono propensi a trascorrere brevi periodi al di qua delle Alpi. Ecco quindi emergere un turismo di prossimità che non attiva scambi tra Stati membri, indipendentemente dai suoi volumi.

Diverso - e in ciò l'indicatore che descrive la natura degli ski-pass e la proporzione tra i diversi tipi (giornaliero, settimanale, stagionale) assume un'importanza strategica (criterio n. 3) - è il mercato non del "turista da weekend", ma di quello "da settimana bianca", il quale è sicuramente più propenso ad orientare la sua scelta su mete alternative tra di loro, attribuendo un'attenzione più modesta all'aspetto di prossimità alla propria residenza della stazione sciistica, rispetto invece alla valorizzazione di altri elementi, quali la qualità dei servizi, i prezzi proposti, ecc.

Il negoziato con la Commissione si è concluso con la definizione della soglia di 2000 posti letto, al di là della quale una stazione sciistica non può più essere definita d'interesse locale. Quale sia il valore scientifico di un simile dato, resta alquanto nebuloso, soprattutto in presenza di elementi maggiormente qualificanti (la natura degli skipass, ad esempio, e la proporzione di vendita dei diversi tipi) rispetto all'industria che si sta analizzando, ma tant'è. Quanto rileva, al di là delle contingenze, è la conferma del concetto "a fisarmonica" che è la nozione di prossimità, in dipendenza dalla natura più concreta del settore, comparto e industria che si considera. In questo caso specifico la prossimità copre un territorio estremamente vasto e densamente popolato ma, per la natura del mercato interessato, come abbiamo visto, gli scambi tra Stati membri non rilevano.