



Carlo E. Baldi
Università di Bologna – Europroject

AGEVOLAZIONI AL TURISMO E DIRITTO COMUNITARIO

Premessa

Come è ben noto, gli articoli 87-89 del trattato di Amsterdam, disciplinando la materia degli aiuti di Stato, da un lato stabiliscono l'incompatibilità di principio con il mercato comune degli aiuti che abbiano per effetto di falsare la concorrenza, prevedendo tuttavia possibili deroghe al divieto generale, dall'altro attribuiscono alla Commissione il compito di valutare, caso per caso, l'esistenza di un aiuto e la sua eventuale compatibilità.

Per esigenze di uniformità di comportamenti e di pubblicità delle proprie scelte di principio, la Commissione ha, nel tempo, adottato una serie di documenti, nella forma di Comunicazioni, nei quali ha indicato i suoi orientamenti – a carattere orizzontale o verticale – in relazione alle diverse tipologie di aiuti che si è trovata ad esaminare. L'insieme di tali documenti, unitamente alle disposizioni del Trattato e dei pochi atti normativi esistenti, costituisce quella che viene normalmente definita la "disciplina" degli aiuti di Stato.

Tengo a precisare – anche se si tratta di una considerazione ovvia – che tale "disciplina", raccolta recentemente in una pubblicazione della Commissione, non costituisce – se non per le disposizioni del trattato e per i pochi atti normativi che contiene – diritto applicabile (come sovente si sente affermare). Essa rappresenta l'insieme degli orientamenti assunti dalla Commissione ai fini dell'esercizio delle competenze attribuitele dal Trattato in materia di aiuti di Stato. Si tratta di una competenza a valutare la compatibilità dei singoli casi di aiuto che le vengono sottoposti, non di disciplinare la materia con regole aventi forza normativa. Questa competenza le può derivare solo da specifiche deleghe del Consiglio dei Ministri, come è avvenuto col Regolamento n. 994/98 del Consiglio, per quanto riguarda gli aiuti alle PMI, quelli alla formazione e quelli *de minimis* (in base al quale sono in via di adozione i cosiddetti "regolamenti di esenzione").

Gli Orientamenti della Commissione hanno dunque lo scopo di costituire una traccia tanto per i Servizi stessi dell'Esecutivo che per le amministrazioni degli Stati membri, in modo da velocizzare le decisioni, da uniformare i comportamenti e da offrire una maggiore "certezza del diritto". Dato il contesto in cui si collocano (la concorrenza e quindi il mercato), la loro applicazione deve essere caratterizzata da una certa elasticità, in modo da poter tener conto di situazioni non previste, che escono dalla casistica generale.

Non per nulla, la disciplina suddetta si è sempre più arricchita nel tempo e le stesse fattispecie vengono rivisitate periodicamente, per tener conto dell'esperienza maturata, della necessità di precisazioni, articolazioni o distinguo, della diversa sensibilità alle problematiche in campo, della valutazione che si ritiene di dover fare del rapporto tra effetto distorsivo dell'aiuto e giustificazione compensatoria.

A tutt'oggi, pur nell'abbondanza di prese di posizione della Commissione, non esiste un documento specifico sul turismo. Ciò non costituirebbe, di per sé, un problema: gli orientamenti

non sono uno strumento indispensabile, ma solo un ausilio; il fatto è che, in assenza di orientamenti specifici, vengono applicate al turismo le “regole” elaborate nel tempo in via generale, che si riferiscono a tutte le attività economiche. Le attività turistiche, in quanto attività di impresa, vengono cioè equiparate alle attività delle imprese del settore manifatturiero.

A mio avviso, questo approccio non è adeguato alla situazione, in quanto nel settore turistico la concorrenza si pone in termini sostanzialmente diversi rispetto a quanto avviene nell'industria e quindi diverso è l'effetto prodotto dagli aiuti alle imprese del settore. Scopo di questo Seminario è di mostrare la correttezza di questa tesi e di proporre parametri di valutazione alternativi, più consoni alla realtà tanto variegata del settore. Non auspichiamo necessariamente un documento formale in materia, ma anche semplicemente una presa d'atto ed una esplicita inversione di tendenza.

A scanso di equivoci, non intendo sostenere che debbano necessariamente essere concessi aiuti di entità più elevata alle attività turistiche. Ritengo tuttavia che questa sia una scelta che compete unicamente alle amministrazioni cui è attribuita la competenza programmatica; naturalmente nei limiti consentiti dall'esigenza di salvaguardare la concorrenza.

La concorrenza nel settore del turismo

È fuori discussione che le imprese manifatturiere 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, in quanto, per quanto ridotto, locale, decentrato sia il mercato di riferimento di una certa produzione, quanto meno su quel mercato l'impresa si trova in concorrenza, attuale o potenziale, con altri prodotti analoghi presenti o che potrebbero essere presentati in qualsiasi momento.

Diverso è il discorso nel 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 – come sarà meglio evidenziato dallo studio del Ciset – la competitività, nel settore manifatturiero, è determinata essenzialmente da fattori interni, 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, 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, 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 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 climatici, dalla situazione familiare (figli piccoli); 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. 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 corretta l'equiparazione al settore manifatturiero.

La situazione si presenta più articolata per il termalismo, dove l'attività specificamente termale spesso viene 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, 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, il campo di pattinaggio, il campo da golf, ecc.
- impianti strumentali all'attività turistica di un'area, che possono anche avere carattere infrastrutturale: impianti di risalita ed 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 ?

La concorrenza è tra sistemi

I **fattori competitivi**, per un prodotto **manifatturiero**, 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 data 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 il mercato 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 le strutture in esso comprese.

L'appetibilità del sistema, la sua competitività, è data, come si è detto, da fattori quali arte, bellezze naturali, clima, ecc., ma anche 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'impianto 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 dell'impianto (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 un evento sportivo (le olimpiadi, largamente finanziate con denaro pubblico). 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. Ed 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 ?

Applicabilità dell'art. 87, par. 1

Le considerazioni precedenti legittimano la convinzione della specificità del settore turistico e della inadeguatezza dell'applicazione ad esso della disciplina degli aiuti di Stato pensata per il settore manifatturiero. Per definire una regolamentazione più appropriata occorrono certamente maggiori approfondimenti sulle condizioni del mercato; approfondimenti che questo seminario dovrebbe consentire. Formuliamo qui alcune ipotesi di lavoro, che cercheremo di approfondire nell'intervento propositivo del pomeriggio.

In primo luogo si tratta di stabilire se e fino a che punto tali aiuti rientrino nel campo di applicazione dell'art. 87, par.1. Una condizione è che essi incidano sugli scambi tra Stati membri. Alla luce di quanto detto finora, si può ritenere che l'**attività** turistica rientri tra quelle **che non incidono sugli scambi tra gli Stati membri ?** (punto 2.1 della Disciplina degli aiuti di Stato alle PMI). È una ipotesi questa riferibile alle attività turistiche in generale o ad alcune di esse ?

Ipotesi massima: **Tutte** le attività turistiche sono escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 87, par.1, **ad eccezione di alcune**, quali, ad esempio:

- grandi gruppi o catene, in quanto sono in concorrenza non le singole strutture, ma i gruppi stessi
- beauty-farm, centri benessere, anche quando siano associati a centri termali
- grandi strutture per il tempo libero, come EuroDisney o Gardaland
-?

Ipotesi minima: **Solo alcune** attività esulano dall'ambito di applicazione dell'art. 87, par.1; ad esempio:

- alberghi localizzati in quartieri urbani svantaggiati (Disciplina degli aiuti di Stato alle imprese nei quartieri urbani svantaggiati: 97/C 146/08)
- piccole strutture ricettive a basso costo nelle periferie di grandi metropoli, (decisione della Commissione relativa ad un aiuto in Francia)
- rifugi alpini (decisione della Commissione relativa alla autorizzazione della legge 4/97 della provincia di Bolzano).
- impianti a fune utilizzati in buona misura come mezzi di trasporto pubblico extra turistico: Soprabolzano, Aosta-Pila, funicolare di Napoli,

- impianti sportivi, destinati ad una utenza prevalentemente locale (campo da football, palazzo dello sport, piscina o tennis pubblici, stadio del ghiaccio, ski-lift in una località fuori dai circuiti turistici...).

Fra questi due estremi ci sono tutte le ipotesi intermedie. Compito del Seminario è quello di proporre soluzioni possibili in tal senso: una volta stabilito quali attività turistiche possano ritenersi tali da non formare oggetto di scambi tra gli Stati membri, gli aiuti a tali attività non dovranno più essere notificati, in quanto non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 87, par.1.

Applicazione dell'art. 87, par. 3

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, 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 dunque 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 quella 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 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. Naturalmente, tale deroga ai limiti generali in materia di aiuti di Stato dovrebbe essere ristretta alle attività specifiche della montagna: 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.

Applicazione dell’art. 87, par.2, lettera b)

La deroga prevista dall’art. 87, par.2, lettera b) del trattato per gli aiuti destinati a ovviare a **calamità naturali o altri eventi eccezionali** riguarda naturalmente anche il settore turistico. Si tratta però di definire il concetto di calamità naturale, con riferimento alle attività turistiche e di

qualificare e quantificare i danni che possono essere risarciti, magari sotto forma di aiuti agli investimenti.

Nel settore agricolo, 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 (non quello scoppiato in un'unica struttura coperta da assicurazione), 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, che può 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.

Il caso degli impianti a fune

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

Non voglio qui prendere posizione relativamente al fatto che gli impianti a fune siano o meno infrastrutture di trasporto. 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 ?

Ma su questo punto altri avranno considerazioni più puntuali da fare. Mi limiterò quindi a considerare gli impianti a fune in quanto strutture funzionali all'attività turistica, fatto incontestabile, che peraltro non esclude le considerazioni precedenti. Come ci mostrerà lo studio del Ciset, 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 riguarda la costruzione che la 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 un impatto negativo moltiplicato per gli impianti: 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'innnevamento artificiale, che pesano sugli impiantisti per importi anche superiori al 30% del costo degli impianti stessi.

Nessun'altra attività imprenditoriale, a prescindere da quella agricola, è soggetta a rischi di questo genere e – come si è detto – 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, che altri potranno evidenziare, 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 ultimato recentemente 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 gestita da società interamente di proprietà comunale. Anche se queste vengono gestite, in linea di principio, secondo criteri economici, quando i costi finanziari non sono sostenibili con le semplici entrate derivanti dall'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 ha contribuito con 13,5 milioni di FS per ridurre l'indebitamento con le banche. Sono inoltre previsti 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.

Nella tavola allegata sono riportate le voci di entrata e di uscita delle attività del Comune di St.Moritz per il 1999, dove, accanto alle normali funzioni del Comune, sono indicate tre attività di tipo squisitamente imprenditoriale: la produzione e distribuzione di energia elettrica, la gestione delle terme e la gestione degli impianti di risalita. In quello che a St.Moritz definiscono il bilancio consolidato della holding Comune, è evidenziato come il pareggio (o addirittura l'utile) sia raggiunto mediante una compensazione tra attività in attivo e l'unica attività in passivo che è quella della società SMBB. Il Comune cioè ritiene – confortato in questo dall'esito di un'apposita consultazione popolare – che, nell'interesse della collettività (di tutti gli operatori dell'area e quindi dei cittadini), sia opportuno e necessario sovvenzionare l'attività degli impianti di risalita, che altrimenti risulterebbe inevitabilmente in forte perdita, con rischio di chiusura.

Come si vede, 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. E si tratta di una situazione 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 Fève), 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 gli effetti 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.

Conclusioni

Da tutto quanto si è detto credo risulti 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.

La problematica è certamente molto articolata e richiederebbe una disciplina specifica che tenesse conto di tutte le particolarità che il settore turistico presenta (tipologia di struttura, localizzazione, situazioni particolari, ecc.). Occorre tuttavia fare attenzione a non voler disciplinare tutto nei minimi particolari, perché più si scende nei dettagli, più si corre il rischio di trascurare situazioni e di ragionare per categorie astratte e schematiche, non adeguate alla realtà dei fatti: più si disciplina, più si rischia di sbagliare.

D'altra parte, lo spirito del trattato e la natura della materia richiederebbero che la valutazione della compatibilità di un aiuto fosse fatta caso per caso. Ciò comporterebbe evidenti problemi, soprattutto in termini di applicazione omogenea delle regole e si deve pertanto giungere ad un compromesso. Nel fare questo, occorre però tenere sempre presente che una disciplina rigida e schematica, che tenga conto e si basi su categorie astratte, lungi dal garantire il libero gioco del mercato, può essere a sua volta causa delle distorsioni alla concorrenza che dovrebbe impedire.



**Gemeinde St. Moritz
Konsolidierte Jahresrechnung 1999**

	Gemeinde	SMBB	EW	Bäder AG	Total
Laufende Rechnung					
Aufwand	45'808'109	12'877'165	17'472'917	4'414'516	80'572'07
Erfrag	50'135'101	9'838'269	17'780'344	4'786'731	82'540'45
Ergebnis	4'326'992	-3'038'896	307'427	372'215	1'967'88
Cash Flow	9'941'522	1'065'034	3'178'413	472'565	14'657'34
Bilanz					
Finanzvermögen	38'531'880	3'891'709	7'892'398	1'559'545	51'875'32
Verwaltungsvermögen	86'594'655	54'151'430	22'753'146	13'429'420	176'928'61
Spezialfinanzierungen	10'391'553				10'391'53
Aktiven	135'518'089	58'043'140	30'645'544	14'988'965	239'195'37
Fremdkapital	58'030'400	38'623'471	18'274'266	10'305'652	125'233'88
Spezialfinanzierungen	10'110'955		145'838		10'256'92
Detationskapital Gemeinde		15'000'000	1'500'000		
Eigenkapital	67'376'734	4'419'669	10'725'441	4'683'313	87'205'57
Passiven	135'518'089	58'043'140	30'645'544	14'988'965	239'195'37
Desinvestitionspotential	10'000'000			12'750'000	22'750'00