CONFERENZA DEL
TURISMO ITALIANO

Tavolo di lavoro su:

“Imprese turistiche italiane nel contesto europeo”

Nella proposta di Costituzione Europea è stato introdotto l'Articolo III-181 dedicato interamente al turismo, che delinea i limiti della competenza dell'Unione in materia e descrive gli strumenti giuridici, leggi o leggi quadro, che l'Unione avrà a disposizione per armonizzare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati Membri. L'impresa turistica italiana ha la possibilità di sfruttare al meglio i vantaggi che possono derivare da un interessamento diretto delle Istituzioni europee al settore e si deve preparare alla sfida rendendosi competitiva con il resto del mercato europeo.

La competitività delle imprese turistiche è infatti un punto focale di numerose analisi del settore, che mettono in luce le problematiche a causa delle quali le PMI - questa è la dimensione tipica dell'impresa turistica italiana - rischiano di assumere una posizione marginale nel contesto europeo.

In particolare, anche da una recente analisi, i punti di criticità del settore possono essere così sintetizzati:

- scarsa elaborazione di strategie per affrontare i trend di stasi o crisi della domanda;
- scarsa propensione a differenziare la domanda e a rinnovare il prodotto offerto;
- scarsa consapevolezza dell'andamento dei costi;
- carenza di una politica sistematica di contenimento e razionalizzazione dei costi;
- necessità di razionalizzare la produzione e migliorare i tassi di occupazione;
- difficoltà di reperimento di personale qualificato e stagionale;
- insufficiente adozione di una politica dei prezzi efficace.

A fronte di tale situazione le amministrazioni competenti in materia si devono impegnare ad adottare gli strumenti adeguati affinché le politiche comunitarie di sviluppo regionale, dei trasporti e per l'impresa abbiano un impatto significativo sulle attività del settore turistico.

L'approccio strategico, volto a creare le condizioni e a fornire gli strumenti per un turismo sostenibile di qualità e imprese turistiche europee competitive, si può quindi riassumere nel seguente schema:

- utilizzare meglio le informazioni esistenti e trarre profitto dalle migliori pratiche;
- adeguare il settore e le sue imprese all'evoluzione del mercato;
- integrare le questioni turistiche nelle altre politiche;
- stabilire iniziative concrete e determinarne i costi;

- promuovere l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte delle amministrazioni, delle imprese e degli organismi che operano nel settore turistico.

L’offerta turistica italiana è fortemente cresciuta negli ultimi decenni dal punto di vista quantitativo. E’ ora avvertita la necessità di sviluppare e garantire un maggior livello qualitativo del sistema turistico italiano.

In particolare, è riconosciuta l’esigenza di agire in modo omogeneo, relativamente alla classificazione delle strutture ricettive, al fine di garantire i servizi ed i costi, la credibilità – anche a livello internazionale – dell’offerta e tutelare gli operatori del settore.

Le opzioni possibili individuate sono:

- individuazione dei criteri di base obbligatori, integrabili con elementi qualitativi attraverso un percorso di certificazione su base volontaria, oggetto anche di interventi mirati di incentivazione;
- sistema di classifica fondata su un nucleo di requisiti minimi che l’impresa deve avere per accedere al mercato sommato a un sistema di valutazione con elementi di qualità attestabili da affidare a una commissione mista e indipendente su base provinciale.

A tal proposito si ritiene necessario costituire un tavolo tecnico per l’individuazione e omogeneizzazione dei processi e dei criteri di classifica.

Dal confronto tra istituzioni e rappresentanze del settore emerge anche la necessità di considerare l’impresa turistica nell’ambito del concetto di progetto integrato, intendendo per esso una modalità di progettazione che ha a riferimento lo sviluppo di un determinato ambito territoriale e che vede attivi i soggetti che nello stesso operano.

In questo modo si consente di progettare interventi focalizzando l’attenzione sulle esigenze del territorio sulla base delle istanze delle parti coinvolte: soggetti istituzionali, imprese e parti sociali.

Gli obiettivi delle imprese vanno individuati, oltre che negli investimenti per il miglioramento delle strutture ricettive, anche nell’ottimizzazione dell’organizzazione interna dell’azienda, anche attraverso la formazione di professionalità adeguate, e nella conoscenza di idonei sistemi di gestione.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata all'innovazione tecnologica, cui si possono riferire sia i menzionati aspetti di organizzazione gestionale, utili all'innalzamento del livello di servizi erogati, sia una riduzione significativa dei costi.

In tale contesto assume particolare significato l'adozione di strumenti finanziari che consentano di facilitare l'accesso al credito ed un utilizzo di risorse che siano restituite e quindi ridistribuite, quali i fondi di garanzia, cogaranzia e contrograranzia e di rotazione, riducendo tendenzialmente la contribuzione a fondo perduto anche in considerazione della probabile riduzione della sostenibilità finanziaria.

Particolare attenzione va posta alla fiscalità quale strumento per garantire la competitività dei sistemi turistici italiani rispetto agli altri paesi europei. In assenza di un quadro di armonizzazione fiscale tra i paesi dell'Unione, infatti, le differenze nell'incidenza della fiscalità nazionale, ed in particolare quelle relative all'IVA, possono provocare reali effetti distorsivi del mercato, comportando forti disparità di trattamento, avvantaggiando i paesi europei nostri competitori che applicano aliquote più basse.

E' avvertita l'esigenza di promuovere e sostenere i processi di aggregazione di piccole imprese che operano a vario titolo nel settore del turismo con particolare attenzione all'avvio di un regime di aiuto per la realizzazione di progetti di promozione e commercializzazione attraverso forme associative d'imprese e/o enti pubblici.

Una particolare attenzione va posta alla situazione dei beni demaniali a vocazione turistica, attraverso il superamento dell'attuale situazione di scarsa conoscenza e non soddisfacente utilizzo di tale risorsa.

Le Regioni, al fine di creare prodotti turistici più competitivi e di fronte alla carenza strutturale di forza lavoro qualificata per talune funzioni o professioni turistiche, ritengono indispensabile favorire programmi di formazione o riqualificazione professionale.

E' emersa infine la convinzione che la risposta a molte problematiche risieda anche in un utilizzo avvertito degli strumenti pubblici sopra menzionati. Si ritiene, infatti, che gli strumenti di agevolazione ben possano essere utilizzati non solo nel rispetto, ma anche con lo scopo di perseguire secondariamente i fini pubblici sottesi alle problematiche analizzate nell'ultima parte del documento.

Le Regioni ritengono utile orientare le loro politiche sul turismo verso una sostenibilità sociale, ambientale ed economica, che si realizzi attraverso sistemi di

sviluppo integrati e prevedendo soluzioni gestionali responsabili. Ciò comporterà l'impegno delle autorità locali e regionali e delle imprese del settore. In quest'ottica il turismo dovrà investire sulla bellezza dei paesaggi, sui beni culturali, sugli ecosistemi funzionali, sui servizi e sulle attività commerciali creando un clima di convivenza ottimale tra turisti e popolazione residente. La strategia potrebbe essere quella di sviluppare le infrastrutture, differenziare l'offerta e prolungare la stagionalità.

Allegati

1) *Recenti orientamenti comunitari in materia di turismo*
   (breve analisi dei più recenti orientamenti comunitari per il settore del turismo)

2) *Agevolazioni regionali alle imprese*
   (quadro sintetico delle misure regionali d'incentivazione dell'impresa turistica)

3) *Agevolazioni pubbliche e divieto di aiuti di stato*
   (succinte considerazioni in tema di agevolazioni vietate e agevolazioni consentite tra giurisprudenza e prassi)

4) *L'impresa turistica alberghiera in Veneto*
   (un'analisi sulla struttura dell'impresa alberghiera in Veneto nelle zone di mare e montagna)

Allegato 1

“Recenti orientamenti comunitari in materia di turismo”

Il processo di integrazione europea che ha portato alla realizzazione di uno “spazio senza frontiere”, entro cui si assicura la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali, costituisce un’opportunità unica per il turismo, in virtù della caratteristica tipica del settore: la mobilità delle persone. Lo sviluppo del turismo d’altra parte rappresenta un’opportunità per il processo di costruzione europea ove si consideri la sua capacità di attivare una maggiore conoscenza tra i popoli, le differenti culture ed etnie dell’Europa ora allargata a 25.

Sulla base dell’analisi di alcuni documenti prodotti di recente dalle Istituzioni comunitarie emerge la consapevolezza che lo sviluppo del settore turistico avrà un feedback nella costruzione della coesione tra popoli europei funzionale al consolidamento delle stesse Istituzioni. Nell’introduzione della comunicazione “Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo” Com(2001) 665 la Commissione afferma ad esempio che “Il turismo ha un considerevole potenziale per contribuire ad alcuni dei principali obiettivi dell’UE, quali lo sviluppo sostenibile, la crescita economica e l’occupazione, nonché la coesione economica e sociale”. E ancora, nella comunicazione della Commissione “Rafforzare il potenziale del turismo per l’occupazione” Com(99)205, si legge che, “Grazie alla sua capacità di rafforzare la coesione tra le regioni europee, …, il turismo riveste un ruolo essenziale nell’integrazione delle economie delle regioni europee e nella valorizzazione delle loro risorse culturali e naturali”.

Il coinvolgimento della Comunità europea nel turismo

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957 non prevedeva nessun riferimento esplicito al turismo negando la competenza diretta della Comunità nella materia. Solo nel 1992, la prima delle dichiarazioni allegate al Trattato di Maastricht ha stabilito che la questione riguardante l’inserimento nel Trattato istitutivo delle materie protezione civile, energia e turismo fosse presa in

esame[1]. Tuttavia esistono numerose fonti comunitarie[2], antecedenti il Trattato di Maastricht, che pur elaborate nel rispetto del principio di attribuzione hanno assunto risvolti rilevanti per la materia turistica. Inoltre la Comunità ha potuto legiferare sulla materia anche attraverso l'art. 308 che le consente una sorta di sconfinamento rispetto alle competenze attribuitele dal Trattato qualora risulti necessario a svolgere il suo mandato[3]. Si è osservato infatti che, a fronte della scarsità di disposizioni normative settoriali, il turismo risulta coinvolto nell'ambito delle misure comunitarie volte a regolamentare i settori più disparati dalla cultura all'ambiente, dalle politiche

---

[1] Secondo la dichiarazione la questione dell'inserimento del turismo nell'art. 3 del Trattato istitutivo doveva essere presa in esame sulla base di una relazione che la Commissione avrebbe presentato al Consiglio entro il 1996. A questa disposizione è stata data attuazione con l'adozione, il 4 aprile 1995, del Libro verde sul ruolo dell'Unione europea in materia di turismo.

[2] Per citarne alcune:
direttiva n.1968/367/CEE relativa ai servizi di ristorante e spacci di bevande;
direttiva n.1968/368/CEE relativa ai servizi di albergo e simili e terreni per campeggio;
direttiva n. 1975/368/CEE relativa alle attività di accompagnatore turistico e di interprete turistico;
direttiva n. 1982/470/CEE relativa alla professione di agente di viaggio e turismo;
direttiva n. 1990/314/CEE concernente le vacanze ed i circuiti "tutto compreso";
direttiva n. 1994/314/CEE sulla disciplina delle multiproprietà.
Tra le fonti direttamente vincolanti si cita il regolamento 1991/295/CEE che disciplina il cosiddetto "overbooking", ovvero la responsabilità del vettore aereo in caso di negato accesso a un volo di linea per sovraprenotazione a passeggeri in possesso di valido biglietto e prenotazione confermata.

[3] L'art. 308 stabilisce che "Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso".

regionali a quelle per lo sviluppo e il sostegno della PMI, dalla ricerca alla concorrenza[4].

La Commissione, nel riconoscere il ruolo strategico del turismo nell'economia europea, è stata coinvolta in collaborazione con le altre istituzioni europee in una serie di attività inerenti la materia fin dai primi anni ottanta. Nel 1986 è stata fondato il Comitato consultivo per il settore del turismo, il cui ruolo era quello di facilitare gli scambi di informazioni, la consultazione e la cooperazione tra i diversi attori del settore[5.] Il Consiglio dei ministri nel 1990 ha dichiarato "l'anno europeo del turismo", atto simbolico per enfatizzare il ruolo del turismo nell'economia europea e per avviare in modo coerente le politiche comunitarie in materia, esplicitate successivamente nel piano triennale di assistenza al turismo (Decisione del Consiglio 92/421). Nel 1995, in adempimento alla succitata disposizione del Trattato di Maastricht riguardante l'inserimento della materia nel Trattato istitutivo, la Commissione ha adottato, il 4 aprile 1995, il Libro verde sul ruolo dell'Unione europea in materia di turismo. Il Libro verde aveva lo scopo di stimolare il dibattito sul ruolo che l'Unione avrebbe giocato, o che avrebbe potuto giocare, per uno sviluppo armonico di uno dei settori economici più significativi del vecchio continente.

A questo punto alcuni dati ci possono aiutare a capire l'importanza del turismo e perché la Comunità ha cominciato a ritenerlo strategico. Fino al 2000 ben 5 paesi dell'Europa occidentale erano tra le 10 destinazioni più visitate al mondo, nel 1999 l'Unione ha registrato il 43% degli arrivi con un tasso di crescita del 3% annuo. In totale l'Europa accoglie in media il 60% del turismo internazionale. Le imprese turistiche europee, circa 2 milioni, contribuiscono per il 5% al PIL, con oscillazioni dal 3% all'8% a seconda degli Stati membri, senza contare l'indotto[6].

---

[4] L.Right Turismo, in Trattato di diritto amministrativo europeo, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, parte speciale, tomo II, Giuffrè, Milano, 1997

[5] Attualmente il Comitato consultivo per il settore del turismo è incaricato della diffusione di informazioni relative alle misure, prese a livello nazionale, per il turismo.

[6] Studio UE, "Struttura, efficienza e competitività del turismo europeo e delle sue imprese", Lussemburgo, 2003. I dati elaborati nello studio citato sono stati diffusi da World Tourism and Travel Council, Eurostat, Eurobarometro, PwC Consulting, Organizzazione mondiale del turismo, PricewatrehauseCoopers. Il decennio 1993-2003 è il periodo preso in esame. Lo studio è in consultazione sul sito della DG Enterprise, portale dell'Unione Europea.

Altro gruppo significativo di dati riguarda le dimensioni dell'impresa turistica europea. Circa il 99% delle imprese impegnate nel settore hanno meno di 250 dipendenti e contribuiscono per il 6,5% al fatturato globale delle PMI europee. Nel totale le PMI turistiche contribuiscono al 5% dell'occupazione e circa 8 milioni di persone si trovano impiegate nel settore. L'interesse e l'avvio di politiche comunitarie per il turismo si spiega, alla luce di questo secondo gruppo di dati, anche per la loro contiguità con le politiche di sostegno alle PMI e all'occupazione, nate nello stesso contesto temporale (anni '80) e sviluppatesi, la prima, con i programmi quadro per la PMI e, la seconda, nell'ambito dei programmi di sviluppo regionale. In tal modo il sostegno al turismo risulta funzionale allo sviluppo armonico del sistema economico nel suo complesso.

Strategia per l'occupazione nel settore del turismo in Europa

Al fine di dare un orientamento pratico alla Conferenza sul turismo e l'occupazione, tenutosi a Lussemburgo il 4-5 novembre 1997, è stato istituito il gruppo ad alto livello sul turismo e l'occupazione composto da professionisti qualificati del settore in rappresentanza di ognuno degli Stati membri e presieduto da Ralf Corsten, presidente del consiglio di amministrazione della "Touristik Union International". Il mandato del gruppo era di esaminare e individuare i mezzi e le condizioni per ottimizzare il contributo del turismo all'occupazione, nonché di rendere conto dei progressi compiuti in tale settore. Il risultato di molti degli sforzi fin qui descritti fu la comunicazione della Commissione "Rafforzare il potenziale del turismo per l'occupazione" Com(99)205.

Lo sfruttamento del potenziale del turismo a favore dell'occupazione, presuppone non solo l'attuazione di una strategia comunitaria a tal uopo costruita ma anche e innanzitutto il potenziamento delle sinergie al fine di sfruttare al meglio i programmi e le iniziative già esistenti. Questo significa, in altre parole, sfruttare al meglio gli strumenti finanziari rientranti nel quadro dei Fondi strutturali, segnatamente del FESR, e del V° programma di ricerca e di sviluppo tecnologico che considerano il turismo come un settore di possibile destinazione dei fondi.

Una strategia per il turismo europeo dopo l'11 settembre

La creazione di gruppi di lavoro, le conferenze di settore e il crescente interessamento delle Istituzioni comunitarie alla materia, hanno generato una nuova dinamica tra i soggetti interessati - Stati membri, professione, società civile, Commissione - sotto forma di iniziative concrete che mirano a considerare il settore del turismo come un fattore determinante per la crescita e l'occupazione.

La comunicazione della Commissione "Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo" Com(2001) 665, documento al quale hanno strettamente collaborato anche le organizzazioni professionali e quelle della società civile, intende contribuire al consolidamento di questa nuova dinamica.

E' importante sottolineare che la comunicazione nasce successivamente all'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 a New York che ha avuto conseguenze immediate sul turismo mondiale e che ha mostrato fino a che punto questo settore dipende da influenze esterne su cui non c'è possibilità di intervento.

Il sistema delle certificazioni di qualità – ecolabel

Il sistema delle certificazioni di qualità nel settore del turismo e, come vedremo successivamente, la creazione di un'economia turistica sostenibile si possono considerare ulteriori concretizzazioni della strategia delineata nei documenti che abbiamo esaminato sopra.

Il Reg. CE 40/1994 sui "marchi comunitari" e successivamente il Reg. CE 1980/2000 sui "marchi comunitari di qualità ecologica" forniscono una serie di strumenti utili al fine di dare la possibilità sia al produttore che al consumatore europeo di operare sul mercato scelte ambientalmente consapevoli. La Commissione ha stabilito che i criteri specifici per l'assegnazione dell'Eco-label siano individuati per gruppi di prodotti tramite una procedura che prevede la consultazione di un comitato di esperti e *stakeholders*. I criteri ecologici, così fondati su studi di settore, riguardano aspetti come il limitato consumo energetico, idrico, la limitata produzione dei rifiuti e l'utilizzo di fonti rinnovabili e di sostanze che risultino meno pericolose per l'ambiente, in modo da limitare il più possibile l'impatto ambientale connesso al ciclo di vita del prodotto o del servizio. A questi criteri si aggiungono i

parametri prestazionali. Dopo un periodo di cinque anni i criteri suddetti vengono riesaminati.

Con la Decisione della Commissione che stabilisce i “Criteri per l’assegnazione del marchio comunitario di qualità ecologica al servizio di ricettività turistica” del 14.04.2003 (2003/287/CE) la comunità ha esteso per la prima volta il concetto di certificazione di qualità ecologica a un settore di servizi.

Il turismo sostenibile

L’impatto che il turismo ha sul territorio è rappresentato spesso da costi non solo economici ma anche ambientali e sociali, e dal momento che si basa largamente sulle qualità paesaggistiche e culturali, il deterioramento di queste risorse rappresenta un rischio elevato per il settore. Nella comunicazione della Commissione “orientamenti di base per la sostenibilità del turismo europeo” COM(2003)716 si legge “La sfida centrale per l’industria del turismo, per le sue imprese e destinazioni, è la seguente: come gestire l’attività turistica in Europa e nel mondo e la crescita del settore prevista per i prossimi due decenni in modo tale da garantire il rispetto dei limiti delle risorse di base e la capacità di quelle risorse di rigenerarsi, assicurando nel contempo il successo commerciale?”. Lo sviluppo sostenibile è dunque legato alla crescita qualitativa del prodotto e non a quella quantitativa, alla difesa del patrimonio culturale e ambientale, alla diffusione delle *best practice* e dei prodotti innovativi ed ecocompatibili.

Tra i compiti che la Commissione si è data per il prossimo futuro l’elaborazione di un programma di lavoro interno volto a potenziare gli effetti delle varie politiche comunitarie sul turismo europeo, lo sviluppo di un accordo con l’OMT nell’ambito del turismo sostenibile, il lancio di un gruppo di lavoro per la sostenibilità del turismo composto da rappresentanti delle varie categorie ed esperti, con il compito di monitorare il settore.

Riferimenti normativi

- Regolamento CE 40/1994 "marchi comunitari".
- Regolamento CE 1980/2000 "marchi comunitari di qualità ecologica".

- Comunicazione della Commissione *"Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo*" Com(2001) 665.

- Comunicazione della Commissione *"Rafforzare il potenziale del turismo per l'occupazione*" Com(1999)205.

- Decisione della Commissione che stabilisce i *"criteri per l'assegnazione del marchio comunitario di qualità ecologica al servizio di ricettività turistica"* 14.04.2003 (2003/287/CE).

- Comunicazione della Commissione *"Orientamenti di base per la sostenibilità del turismo europeo"* 21.11.2003 COM(2003)716.

Riferimenti bibliografici

- M. Fragola *"L'azione comunitaria in materia di turismo"*, in *"Manuale di Diritto del turismo"* coordinato da Giorgia Tassoni, G. GIAPPICHELLI, Torino, 2003.

- M. Malo *"Il sistema delle fonti"*, in *"Manuale di Diritto del turismo"* coordinato da Giorgia Tassoni, G. GIAPPICHELLI, Torino, 2003.

- Studio UE, *"Struttura, efficienza e competitività del turismo europeo e delle sue imprese"* , Lussemburgo, 2003.

- L.Right "*Turismo"*, in "*Trattato di diritto amministrativo europeo"*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, parte speciale, tomo II, Giuffrè, Milano, 1997.

Allegato 2

"Agevolazioni regionali alle imprese"

All'interno del tavolo tecnico "*Le imprese turistiche italiane nel contesto europeo*" del Coordinamento delle Regioni si è ritenuto utile effettuare un sintetico monitoraggio circa le tipologie di agevolazione adottate dalle amministrazioni regionali, sulla base di leggi regionali o in veste di attuatori delle politiche comunitarie sul turismo, a favore delle imprese turistiche.

L'intento è di stabilire un confronto in merito ai diversi interventi di sostegno pubblico alle imprese turistiche per lo sviluppo del settore.

Tutte le agevolazioni prese in considerazione sembrano rientrare nella nozione di *sovvenzione*, come tale intendendo ogni provvedimento concessorio che attribuisca al destinatario un vantaggio economico[7].

Per inciso va rilevato che le nozioni di aiuto (cfr. Allegato 3) e di sovvenzione non coincidono, risultando la prima più ampia della seconda (in misura maggiore o minore, a seconda dell'accezione con la quale quest'ultima è intesa). La Corte di giustizia (Sesta Sezione, sentenza del 29 giugno 1999 nella causa C-256/97), ad esempio, utilizzando la nozione di sovvenzione in senso restrittivo, cioè riferendosi soltanto a prestazioni positive, afferma che la nozione di aiuto concesso da uno Stato vale a designare non soltanto le sovvenzioni, ma anche tutti quegli interventi "i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, pur non essendo sovvenzioni in senso stretto,

---

[7] E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, IV ed., 2002, 299.
In realtà, la nozione non è pacifica in dottrina. Ad esempio, P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, IV ed., 1972, 73 s., intende per *sussidi* quei provvedimenti discrezionali che producono l'effetto di attribuire al soggetto un beneficio pecuniario, distinti dalle concessioni in quanto attribuiscono un beneficio di ordine pecuniario; per *sovvenzioni*, quegli accertamenti costitutivi che esplicano l'effetto tipico dei sussidi, e cioè l'attribuzione di un beneficio pecuniario al destinatario, dai quali si distinguono perché non implicano alcun apprezzamento discrezionale da parte dell'amministrazione, dovendo essere erogate nei casi predeterminati dalla legge.

sono della stessa natura e hanno effetti identici". Nel presente allegato sono prese in considerazione soltanto le sovvenzioni regionali consistenti in prestazioni positive.

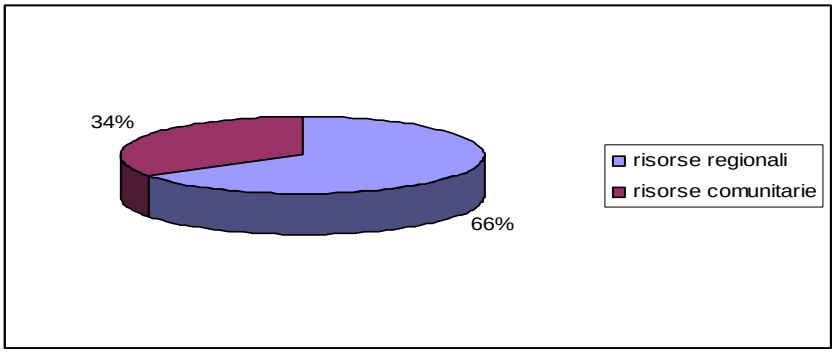
I risultati di questa prima analisi sulle sovvenzioni regionali alle imprese turistiche, per quanto parziali, aiutano a comprendere quali siano le preferenze espresse, in particolare dai legislatori regionali, in tema di agevolazioni al turismo e possono costituire un punto di partenza per un confronto con le parti sociali sulle tipologie e modalità più idonee, incisive e utili per il sostegno delle imprese del settore.

Il presente monitoraggio raccoglie i dati forniti da 11 Regioni, distribuite tra nord, centro e sud Italia.

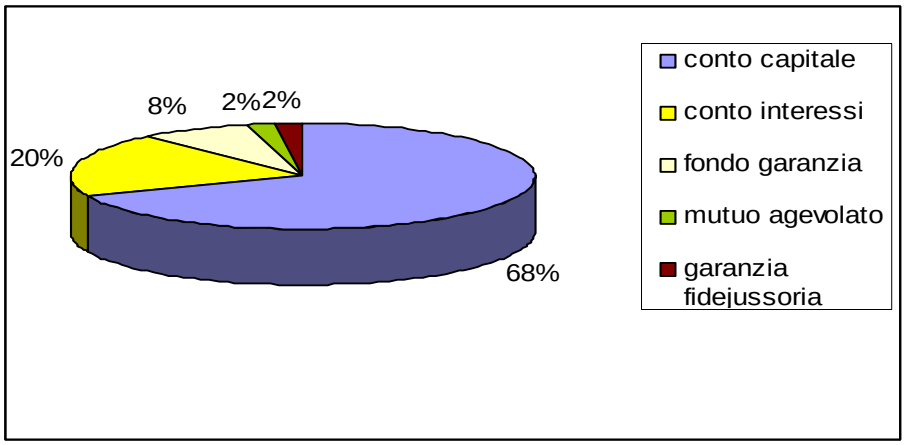
Le agevolazioni prese in considerazione sono complessivamente 53[8].

Sono di seguito riassunti i dati più significativi.

Provenienza dei fondi



Tipologia di agevolazione



[8] Si segnala che alcune delle agevolazioni prese in considerazione hanno la stessa base giuridica.

Livello di intensità

Contributi in conto capitale	Dal 15% al 60% della spesa ammissibile
Contributi in conto interesse	da 2,3 a 3 punti percentuali di abbattimento sul tasso di riferimento
Fondo di garanzia	Percentuale max di garanzia 50%
Garanzia fidejussoria	Percentuale max di garanzia 50%

(Ovviamente, le Regioni monitorate si attengono, nella individuazione del livello di intensità delle agevolazioni concesse alle imprese, al rispetto dei vincoli dettati in materia di aiuti di Stato dagli artt. 87 e 88 del Trattato e dai Regolamenti comunitari 69 e 70 del 2001).

Modalità di erogazione

Circa la modalità di erogazione delle sovvenzioni, emerge il ricorso delle amministrazioni a procedure ad evidenza pubblica, con preferenza per la procedura valutativa, sia attraverso procedimento a graduatoria sia attraverso procedimento a sportello (nel quale le istanze di finanziamento vengono esaminate in base alla data di presentazione e i progetti ritenuti ammissibili vengono finanziati fino all'esaurimento dei fondi disponibili)[9]. Dal monitoraggio risulta che il 15% delle agevolazioni oggetto di analisi vengono erogate attraverso tale modalità.

Finalità, vincoli, prescrizioni

È interessante notare che in varie ipotesi le amministrazioni subordinano la concessione di agevolazioni a specifiche finalità, ulteriori e diverse rispetto a quelle di interesse prettamente turistico.

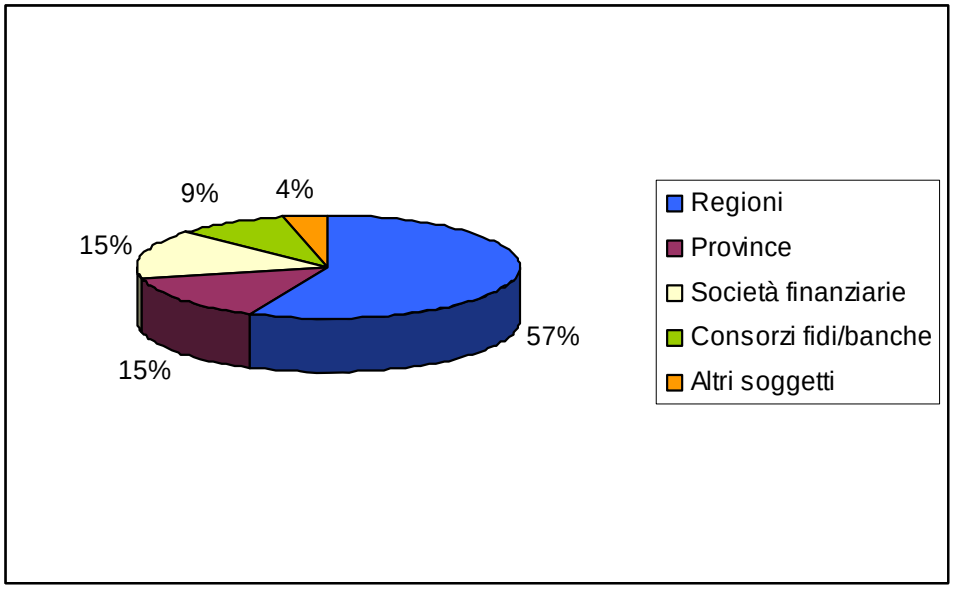
[9] Per le modalità di erogazione delle sovvenzioni, v. il D. Lgs. 123/98 "*Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'art. 4, comma 4, lettere c), della legge 15 marzo 1997, n. 59*".

È emersa, infatti, l'utilità di individuare modalità attraverso le quali 'orientare' le agevolazioni pubbliche, per esempio attraverso la realizzazione di interventi che migliorino la competitività tra le imprese turistiche, che mirino alla certificazione di qualità, al sostegno all'occupazione, alla compatibilità ambientale.

Le agevolazioni *mirate* sono risultate piuttosto basse, pari ad una percentuale del 16%. Tra gli esempi, si può citare la concessione del contributo da parte di alcune regioni, subordinatamente all'adeguamento delle strutture ai vincoli normativi in materia di sicurezza e di barriere architettoniche, all'ottenimento della certificazione di qualità, all'aumento dei posti di lavoro.

Soggetto gestore

L'analisi evidenzia che la realizzazione degli interventi di sostegno alle imprese è generalmente gestita direttamente dalle amministrazioni regionali e in casi limitati da altre amministrazioni o organismi intermedi, nella misura di seguito riassunta.



Allegato 3

“Agevolazioni pubbliche e divieto di aiuti di stato”

1. Considerazioni generali

L’articolo 87, n. 1, pone un generale divieto di “aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”. Già da tale norma ricaviamo alcune indicazioni.

In primo luogo, al fine di qualificare come aiuto una misura statale, rilevano gli effetti che la stessa produce sulla concorrenza e sugli scambi tra gli stati membri. Viceversa, i motivi o gli scopi che hanno indotto lo stato membro interessato ad adottarla sono ininfluenti.

In secondo luogo, non occorre che l’aiuto sia concesso direttamente da uno stato membro. L’aiuto è tale anche se viene accordato da un’altra pubblica autorità non statale, come, ad esempio, gli enti pubblici territoriali, economici o gli enti incaricati dalla legge di gestire fondi provenienti da depositi obbligatori pubblici e privati: è sufficiente che le risorse utilizzate per erogare l’aiuto provengano da fondi pubblici.

In terzo luogo, non è necessario che l’aiuto assuma la forma di un materiale trasferimento di risorse finanziarie in favore dell’impresa beneficiaria. Sono stati considerati aiuti, ad esempio, la concessione di un esonero, di un’agevolazione fiscale, la rinuncia di uno Stato membro a determinati introiti, o l’assistenza logistica e commerciale fornita a prezzi inferiori a quelli di mercato, l’assunzione da parte dei pubblici poteri di partecipazioni azionarie nel capitale di imprese.

Sono ritenuti incompatibili con il Trattato solo gli aiuti che “incidano sugli scambi con gli Stati membri” e “falsino o minaccino di falsare la concorrenza”. Occorre dunque che siano soddisfatte le stesse condizioni (pregiudizio al commercio tra stati membri e pregiudizio alla concorrenza) che l’articolo 81 pone riguardo alle intese .

L’art. 87, c. 2, individua tre categorie di aiuti che sono dichiarati automaticamente compatibili: *1)* gli aiuti a carattere sociale, concessi ai singoli consumatori; *2)* gli aiuti concessi in occasione di calamità naturali o eventi eccezionali; *3)* gli aiuti connessi alla divisione della Germania. Nei confronti di aiuti rientranti in una di queste categorie, le istituzioni debbono limitarsi a verificare la sussistenza delle condizioni indicate dal Trattato, senza esercitare ulteriore potere discrezionale.

L’art. 87, c. 3, individua, inoltre, quattro categorie di aiuti esentabili: *1)* gli aiuti destinati allo sviluppo delle regioni in ritardo di sviluppo o colpiti da gravi forme di sottoccupazione; *2)* gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di interesse europeo o di porre rimedio ad un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro; *3)* gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o regioni economiche sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; *4)* gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza all’interno della Comunità.

Con il Regolamento (CE) n. 994/98 del 7 maggio 1998 il Consiglio ha autorizzato la Commissione a dichiarare, con propri regolamenti, la compatibilità con il mercato comune di alcune categorie di aiuti.

Sulla base di tale delega la Commissione ha individuato tre categorie di aiuti considerati compatibili con il mercato comune e quindi non soggetti all’obbligo di notifica di cui all’articolo 88 del Trattato: gli aiuti in favore delle piccole e medie imprese, della ricerca e dello sviluppo, della tutela dell'ambiente, dell'occupazione e della formazione e gli aiuti che rispettano la mappa approvata dalla Commissione per ciascuno Stato membro ai fini dell'erogazione di aiuti a finalità regionale, gli aiuti che, in considerazione della ridotta entità dell’importo del contributo, non soddisfano i criteri dell’art. 87 del Trattato.

Di particolare interesse è la deroga concessa dalla Commissione agli aiuti in favore di tali strutture attraverso il Regolamento (CE) n. 70/2001, che prevede l’esenzione dall’obbligo di notifica per gli aiuti di Stato alle PMI che: non comportino sostegno alle attività di produzione, trasformazione o commercializzazione dei prodotti elencati nell’allegato I del trattato; non siano connessi all’esportazione; non siano condizionati all'impiego preferenziale di prodotti nazionali piuttosto che prodotti importati.

L'organo deputato al controllo della compatibilità delle misure che istituiscono o modificano aiuti è la Commissione europea la quale, in assenza di norme precise che individuano i criteri e i principi sulla base dei quali essa deve operare il controllo di competenza, negli ultimi anni si è pronunciata sulle numerose notifiche degli stati membri e sui reclami, sviluppando una prassi corrente.

2. Aiuto di stato: elementi.

Anche sulla scorta della prassi e della giurisprudenza esaminata si può dire, in estrema sintesi che si è in presenza di un aiuto di stato qualora vi sia la presenza dei seguenti elementi:

1) intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali;

2) con potenziale rilievo sugli scambi tra Stati membri;

3) che reca un vantaggio al beneficiario (selettività);

4) falsa o minaccia di falsare la concorrenza.

Per valutare, dunque, se le misure disposte da un certo regime costituiscono aiuti ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato, occorre determinare se procurino un vantaggio ai beneficiari, se il vantaggio sia di origine statale, se le misure in questione incidano sulla concorrenza e se siano atte ad alterare gli scambi intracomunitari.

I requisiti di cui ai punti 3 e 4, in particolare, sono quelli che la Commissione e la Corte di Giustizia ha maggiormente analizzato per esprimersi sulla configurabilità o meno di un aiuto a favore di una determinata impresa.

1) Intervento pubblico.

Per la Corte di giustizia discende dal principio della parità di trattamento tra le imprese pubbliche e quelle private che i capitali messi a disposizione di un'impresa, direttamente o indirettamente, da parte dello Stato, in circostanze che corrispondono alle normali condizioni del mercato, non possono essere considerati aiuti di Stato[10]. In base ad una giurisprudenza anch'essa costante, occorre valutare se, in circostanze analoghe, un investitore privato di dimensioni paragonabili a quelle degli

[10] *CGCE, sent. 16 maggio 2002, causa C-482/99, Repubblica francese contro Commissione. V. anche CGCE, sent. 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia contro Commissione, punto 20, richiamata dalla prima.*

enti che gestiscono il settore pubblico avrebbe potuto essere indotto ad effettuare conferimenti di capitali di simile entità[11], tenuto conto in particolare delle informazioni disponibili e degli sviluppi prevedibili alla data dei detti conferimenti[12].

Nella nozione di risorse statali, che compare all'art. 87, n. 1, CE, rientrano dunque tutti gli strumenti pecuniari che le autorità pubbliche possono realmente usare per sostenere imprese, a prescindere dal fatto che questi strumenti appartengano o meno permanentemente al patrimonio dello Stato, anche se le somme corrispondenti ad una misura di aiuto di Stato non sono permanentemente in possesso del Tesoro pubblico, il solo fatto che restino costantemente sotto il controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti, è sufficiente perché esse siano qualificate risorse statali[13].

Per stabilire se l'intervento, sotto qualsiasi forma, delle autorità pubbliche nel capitale delle imprese possa costituire aiuto di Stato, ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, occorre valutare se, in circostanze analoghe, un investitore privato di dimensioni paragonabili a quelle degli enti che gestiscono il settore pubblico avrebbe potuto essere indotto ad effettuare conferimenti di capitali di simile entità, tenuto conto in particolare delle informazioni disponibili e degli sviluppi prevedibili alla data dei detti conferimenti[14].

Per la Corte la legittimità degli interventi non dipende dalla loro causa o dal loro scopo, ma dagli effetti che possono produrre[15]. Questi ultimi sono misurati sulla base dei criteri generali sotto individuati.

---

[11] *CGCE sentenze 3 ottobre 1991, causa C-261/89, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4437, punto 8; 14 settembre 1994, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione, cit., punto 21, e 14 settembre 1994, causa C-42/93, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-4175, punto 13, richiamate in motivazione.*

[12] *CGCE, sent. 16 maggio 2002, causa C-482/99, Repubblica francese contro Commissione, cit., § 69 s.*

[13] *In questo senso CGCE, sent. 16 maggio 2002, cit., che riconosce la presenza di controllo pubblico quando lo Stato è perfettamente in grado, esercitando la sua influenza dominante sulle imprese pubbliche, di orientare l'utilizzazione delle risorse di queste ultime per finanziare, se del caso, vantaggi specifici a favore di altre imprese.*

[14] *CGCE, sent. 16 maggio 2002, cit..*

[15] *CGCE, sent., 26 settembre 1996, Causa C-241/94, Repubblica francese contro Commissione delle Comunità europee.*

2) Rilievo sugli scambi tra stati membri.

La Corte di giustizia, nella sentenza *Altmark*[16], non esclude a priori che la concessione di una sovvenzione pubblica concessa ad un'impresa attiva solo nella gestione di servizi di trasporto locale o regionale e non di servizi di trasporto al di fuori del suo Stato d'origine possa incidere sugli scambi tra Stati membri. L'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria, dice infatti la Corte, non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri (v. cit. sentenze Tubemeuse, punto 43, e Spagna/Commissione, punto 42). La Commissione, tuttavia, sul punto si è diversamente orientata, ritenendo che un'intensità dell'aiuto modesta (pari al 6,57%) non è ritenuta tale da incidere in modo significativo sugli scambi commerciali tra gli Stati membri[17].

Per la Corte di giustizia anche la natura locale o regionale dei servizi di trasporto forniti o l'importanza del settore di attività interessato non incidono di per sé sulla natura di aiuto dell'agevolazione concessa[18].

Un criterio che presenta elementi di affinità con la "natura locale o regionale" è invece utilizzato dalla Commissione. Si tratta dell'analisi dei fruitori dell'infrastruttura alla quale è destinato l'aiuto: se fruitori sono solo gli abitanti locali, non sussiste l'eventualità che gli scambi intracomunitari siano compromessi[19]. Per dedurre che un determinato servizio (piscina) sarebbe stato effettivamente utilizzato dagli abitanti della città e dei comuni vicini la Commissione si è basata sul dato di fatto della presenza nel territorio della regione e dello stato di strutture analoghe che verosimilmente attrarranno anch'esse utenti locali; la compresenza di strutture simili garantirebbe pertanto un mercato concorrenziale[20].

---

[16] *CGCE, 24 luglio 2003 n. C-280/00, Altmark, che richiama CGCE sentenze 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, detta «Tubemeuse», Racc. pag. I-959, punto 25; 14 settembre 1994, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-4103, punto 20 e 16 maggio 2002, causa C-482/99, Francia/Commissione, Racc. pag. I-4397, punto 68).*

[17] *Decisione della Commissione del 15 ottobre 2003, Portogallo Vila Galé, 2004/168/CE.*

[18] *CGCE, 24 luglio 2003 n. C-280/00, Altmark.*

[19] *Decisione della Commissione del 29 ottobre 2003, Porti turistici dei Paesi bassi, 2004/114/CE, § 48; Decisione della Commissione del 16 giugno 2001, Piscina di Dorsten, Germania, n. 258/2000.*

[20] *Decisione della Commissione del 16 giugno 2001, Piscina di Dorsten, Germania, n. 258/2000.*

Insomma, un finanziamento volto alla realizzazione di un opera o di un servizio diretto alla clientela locale non può pregiudicare il mercato comunitario. Al contrario, un servizio orientato tanto ad un mercato nazionale quanto ad uno internazionale, finirebbe per incidere sugli scambi comunitari[21].

3) Vantaggio al beneficiario.

Nella decisione Terme di Castrocaro, caso N. 233/2000, la Commissione ha chiarito che non si configura vantaggio a favore dell'impresa se: l'individuazione del socio privato avviene mediante gara pubblica; non vi è vantaggio illecito da parte del privato.

La gara pubblica deve garantire la massima partecipazione dei concorrenti, attraverso consone forme di pubblicizzazione. Il vantaggio, poi, non può dirsi illecito se l'offerente si assume adeguate controprestazioni che sono date sia dall' assunzione del rischio d'impresa attraverso la partecipazione ad una procedura di gara pubblica che contempli il pagamento di un canone remunerativo, sia dalla permanenza del rischio d'impresa, rilevabile dalla non alterazione delle condizioni per una reale concorrenza[22].

Il punto attorno alla quale ruota la decisione sembra essere la presenza di un 'mercato'. L'assenza di un vantaggio illecito da parte del beneficiario è assicurata, insomma, da quest'ultima. Gli elementi che garantiscono l'esistenza di un mercato sembrano essere in fin dei conti l'effettuazione di una gara pubblica da un lato e l'assunzione del rischio d'impresa dall'altro. Inoltre, la gara dovrà essere disegnata in maniera tale da garantire anche per il futuro la presenza di un mercato: le clausole del bando dovranno essere tali da garantire la presenza di un mercato dopo l'esperimento della gara (sarà anche cura dell'ente appaltante predisporre un bando che predetermini un ammontare di base del canone in modo da garantire un prezzo di mercato).

Vista dalla parte dell'ente pubblico, l'operazione deve prevedere una remunerazione pari a quella che si attenderebbe da un imprenditore privato. Ai fini del rendimento dell'investimento, l'assunzione del rischio da parte del privato garantisce, per la Commissione, la possibilità per l'ente pubblico di avere una "azienda redditizia".

---

[21] *Decisione della Commissione del 16 giugno 2001, Piscina di Dorsten, Germania, n. 258/2000.*
[22] *V. §§ 24, 26, 27.*

La Corte di giustizia ha invece chiarito che non ricadono nel divieto di aiuti le sovvenzioni pubbliche volte a consentire l'esercizio di servizi di linea urbani, extraurbani o regionali qualora debbano essere considerate una compensazione atta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per adempiere obblighi di servizio pubblico[23]. Ai fini dell'applicazione di tale criterio incombe al giudice a quo verificare il ricorrere delle seguenti condizioni:

– in primo luogo, se l'impresa beneficiaria è stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi sono stati definiti in modo chiaro;

– in secondo luogo, se i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione sono stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;

– in terzo luogo, se la compensazione non eccede quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento;

– in quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, se il livello della necessaria compensazione è stato determinato sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

4) Alterazione della concorrenza.

La Commissione ha utilizzato come criterio il riferimento alla quota di mercato interessata dall'aiuto.

«Un aiuto individuale ad un'impresa che detenga una quota di mercato limitata genera meno esternalità negative di un aiuto ad un'impresa con un'elevata quota di mercato. Data la quota di mercato limitata detenuta dall'impresa beneficiaria, l'importo modesto dell'aiuto non è tale da incidere sulla posizione dei suoi

[23] *CGCE, 24 luglio 2003 n. C-280/00, Altmark.*

concorrenti»[24]. Del resto, come si è visto, anche per la Corte di giustizia ciò che conta non è l'entità di un aiuto, che può essere pure relativamente esigua, o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria[25].

Un caso particolarmente significato di contributo pubblico che non incorre nel divieto di aiuti di stato è quello attinente i servizi d'interesse economico generale, purché l'intervento statale non ecceda i costi aggiuntivi sostenuti dal beneficiario per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico[26]. Infatti, quando i finanziamenti pubblici hanno carattere di mera compensazione degli obblighi di svolgimento di un servizio d'interesse generale, esse non possono essere considerate aiuti ai sensi dell'art. 87 del trattato CE, essendo indirizzate a porre l'impresa beneficiaria in condizione di concorrere ad armi pari con gli operatori cui non sono imposti obblighi di servizio pubblico. Mancherebbe, quindi, in tali finanziamenti, uno degli elementi costitutivi della fattispecie di aiuto di Stato descritta, vale a dire l'attribuzione di un vantaggio economico all'impresa beneficiaria.

In tali casi, però, soltanto a determinate condizioni si può escludere la natura di aiuto delle misure di questo tipo. In particolare, le condizioni per l'erogazione del finanziamento devono essere stabilite *ex ante* ed ancorate a parametri oggettivi, rapportate cioè alle spese sostenibili da un'impresa media gestita in modo efficiente, piuttosto che alle spese effettivamente sostenute o sostenibili dall'impresa beneficiaria (che potrebbe anche operare in modo inefficiente)[27].

---

[24] *Decisione della Commissione del 15 ottobre 2003, Portogallo Vila Galé, 2004/168/CE.*
[25] *CGCE, 24 luglio 2003 n. C-280/00, Altmark.*
[26] *Sentenza 22 novembre 2001, Ferring, causa C-53/00.*
[27] *Sentenza 24 luglio 2003, Altmark Trans GmbH e a. (causa C- 280/00).*