Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Seminario su

Politica comunitaria nel settore del turismo

La disciplina degli aiuti di Stato applicata al settore turistico-ricreativo

Roma, 22 luglio 2010

EU. RE.C.A.

Riccardo Vuillermoz
www.eureca.eu
vuillermoz@eureca.eu
Tel. +39 347 2529091 (I)
+32 (0)498 252426 (B)

Premesse

- In materia di aiuti di Stato non esistono regole specifiche applicabili al settore del turismo, fatte salve alcune precisazioni piuttosto marginali
- L'esame circa la presenza di aiuti di Stato negli interventi pubblici avviene alla stessa stregua di altri settori, ma talvolta la specificità del settore turistico-ricreativo impongono analisi e conclusioni specifiche
- Parte sostanziale dell'intervento riguarderà alcuni aspetti specifici connessi all'analisi sulla presenza di aiuti

Richiamo degli elementi essenziali della nozione di aiuto di Stato e alcune specificità nel settore turistico-ricreativo

Richiamo generale su:
Concetto di aiuto di Stato

- Articolo 107, paragrafo 1 TFUE:
  - *"…nella misura in cui 1) incidano sugli scambi tra Stati membri, gli 2) aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, 3) favorendo talune imprese o talune produzioni, 4) falsino o minaccino di falsare la concorrenza"*

  Quattro condizioni o presupposti che devono verificarsi

Richiamo generale su:
Concetto di aiuto di Stato

Le condizioni che si devono verificare possono essere ricondotte a quattro

(l'avvocato generale Fennelly le ha ricondotte a quattro nelle sue conclusioni del 28 settembre 1995, relative alla causa C-56/93; In una sentenza del 10 aprile 2008 il TPG ha ricordato che "secondo una giurisprudenza costante, la qualifica di aiuto richiede che tutte le condizioni indicate nell'art. [107, par. 1, TFUE] siano soddisfatte")

- origine "statale" dell'aiuto: Stato - risorse statali
- vantaggio accordato a talune imprese o talune produzioni
- impatto sulla concorrenza
- incidenza sugli scambi tra gli Stati membri

Richiamo generale su:
Concetto di aiuto di Stato

Alcune delle condizioni richiedono, talvolta, un'analisi specifica connessa alle particolarità del settore turistico-ricreativo o ad alcune attività organizzate per rendere più attrattiva la località turistica.

In particolare:

- Vantaggio accordato a talune imprese o talune produzioni:
  - In taluni casi specifici la valutazione sulla presenza di un vantaggio potrebbe anche richiedere un'analisi specifica;
  - Occorre talvolta valutare se l'ente o organismo beneficiario di finanziamenti è qualificabile impresa (nozione di impresa);
- Incidenza sugli scambi tra gli Stati membri:
  - Gli aiuti concessi ad alcune attività turistico-ricreative o connesse al settore potrebbero non avere impatto sugli scambi

Richiamo generale su: vantaggio
accordato a talune imprese o talune produzioni

Vantaggio, cioè esistenza di un "aiuto" (nel senso ampio del termine)

- La misura deve:
  - *procurare un vantaggio* a determinati beneficiari:
    - la misura deve essere selettiva e non costituire pertanto una misura generale
  - il vantaggio è rilevante anche se è indiretto
- nozione avente natura economica :
  - vantaggio economico che il beneficiario non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato (in assenza dell'intervento dello Stato)
  - l'intervento dello Stato impedisce che le forze presenti sul mercato di spiegare i loro normali effetti
- L'esistenza di un vantaggio deve essere esaminata in funzione degli effetti della misura

→Criterio dell'investitore in un'economia di mercato

Vantaggio

Esempio: imposta regionale sugli scali e selettività 1/2

- Imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili che grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della regione, esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari:
  - configura un aiuto di Stato a favore delle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della medesima regione.
- Imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto che grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della regione, esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità:
  - configura un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della regione.

Vantaggio

Esempio: imposta regionale sugli scali e selettività 2/2

- Elementi essenziali dell'analisi della selettività:
  - Indipendentenemente dal luogo in cui risiedono o sono stabilite, tutte le persone fisiche o giuridiche che fruiscono dei servizi di scalo sono in una situazione oggettivamente comparabile con riguardo all'imposta (l'imposta è dovuta in ragione dello scalo e non in ragione della situazione dei contribuenti interessati);
  - La misura non può essere considerata generale in quanto non si applica a tutti gli esercenti di aeromobili e di imbarcazioni da diporto

Sentenza della Corte del 17 novembre 2009, *Presidente del Consiglio dei ministri*, causa C-169/08

Richiamo generale su: Vantaggio
e forma dell'aiuto

Può derivare da un aiuto concesso sotto qualsiasi forma

Ad esempio:

"normale operazione commerciale
che risponde ad una effettiva necessità"
(sent. 5.8.2003, cause riunite T-116/01
e T-118/01, punti 117 e ss.)

- sovvenzione;
- prestito a tasso agevolato;
- garanzia contro corrispettivo non appropriato;
- riduzione o esenzione fiscale;
- acquisizione, vendita, cessione o locazione di beni e servizi a condizioni preferenziali;
- partecipazione pubblica al capitale delle imprese a condizioni che non sarebbero accettate da un investitore privato operante in un'economia di mercato;
- assistenza logistica e commerciale fornita da un'impresa pubblica alle sue filiali a condizioni preferenziali.

Vantaggio:

Esempio: Acquisizione di biglietti di viaggio

- Deve trattarsi di una "normale operazione commerciale che risponde ad una effettiva necessità". Esempio:
  - impegno della Diputación Foral de Vizcaya (consiglio provinciale di Biscaglia) ad acquistare, per un determinato periodo, un quantitativo prestabilito di biglietti di viaggio da utilizzare su di una linea di navigazione marittima;
  - il Tribunale ha precisato che "…il semplice fatto che uno Stato membro acquisti beni e servizi a condizioni di mercato non è sufficiente a dimostrare che tale operazione rappresenta una transazione commerciale effettuata a condizioni che sarebbero state accettate da un investitore privato, o, in altri termini, una normale operazione commerciale, qualora risulti che lo Stato non aveva un'effettiva necessità di tali beni e servizi"

Sentenza del Tribunale del 5 agosto 2003, *P & O European Ferries (Vizcaya) SA e Diputación Foral de Vizcaya c/ Commissione*, cause riunite T-116/01 e T-118/01

Richiamo generale su: Nozione di impresa

- Nozione basata su di un approccio economico e funzionale
- principio di neutralità nei confronti del regime di proprietà (pubblica o privata):
  - l'art. 107 del trattato riguarda il complesso delle imprese, private o pubbliche, ed il complesso delle produzioni delle suddette imprese, con la sola riserva di cui all'art. 106, par. 2
- l'elemento fondamentale è l'attività esercitata, anche se l'impresa persegue un'attività senza scopo di lucro:
  - occorre determinare se si tratta di attività economica
  - si può anche trattare di un organo interno dello Stato
- Se impresa pubblica: trasparenza delle relazioni finanziarie… → direttiva 2006/111/CE

Nozione di impresa e attività ricreative

In taluni casi la Commissione europea ritiene che siano qualificabili « imprese », o non possa escluderne la possibilità, i seguenti soggetti:

- I porti turistici costituiscono impresa anche se l'attività non ha scopo di lucro. In un caso relativo ai Paesi Bassi si trattava circoli velici (decisione della Commissione del 29 ottobre 2003 relativa alla misura d'aiuto dei Paesi Bassi in favore di porti turistici non aventi scopo di lucro (GU n. L 34 del 6.2.2004)
- Soggetti che svolgono attività di gestione di centri culturali (dipende dalle attività svolte), musei, biblioteche pubbliche, anche se si tratta di amministrazioni pubbliche

Elemento rilevante è se l'attività svolta è un'attività economica. Sono state considerate attività economiche, ad esempio:

- quelle dei musei, dei centri congressuali, dei teatri, dei concerti musicali, dei cinematografi;
- la gestione di parchi tematici, zoo e di altre attività ricreative e culturali;
- la gestione di piscine e parchi acquatici.

Nozione di impresa e attività ricreative

Attenzione/richiamo:

- Per essere qualificato aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1 del TFUE occorre che tutte le condizioni in esso indicate (origine "statale" dell'aiuto; vantaggio accordato a talune imprese o talune produzioni; impatto sulla concorrenza; incidenza sugli scambi tra gli Stati membri) siano verificate.
- Pertanto:
  - Un aiuto a talune attività economiche, in determinate situazioni, potrebbe anche non incidere sugli scambi tra gli Stati membri e non costituire dunque, un aiuto di Stato ai sensi della citata disposizione del TFUE
- Ad esempio, possono avere incidenza sugli scambi tra gli Stati membri gli aiuti destinati a:
  - Piccole attività culturali di interesse locale?
  - Piccoli musei d'interesse locale?
  - Biblioteche pubbliche?
  - Piccoli porti turistici?
  - …

Richiamo su: Incidenza sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri

- I due presupposti sono, in generale, indissolubilmente connessi;
- Allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi tra gli Stati membri, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto

Richiamo su: Incidenza sugli scambi tra gli Stati membri

Principi

- La consistenza relativamente esigua di un aiuto o la dimensione relativamente modesta dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che si abbiano ripercussioni sugli scambi tra gli Stati membri o che ne risulti falsata la concorrenza.
- Non esiste una soglia o una percentuale al di sotto della quale si possa ritenere che gli scambi tra Stati membri non siano stati pregiudicati
- Anche se le imprese non esportano, l'aiuto puó favorire la produzione nazionale ed avere un impatto sugli scambi
- Anche se le imprese esportano la totalità della produzione fuori dalla CE, dallo SEE e dei paesi in via di adesione non è escluso che l'aiuto all'attività di esportazione possa incidere sulla concorrenza fra Stati membri

Incidenza sugli scambi tra gli Stati membri

Alcune specificità del settore turistico-ricreativo 1/3

- L'analisi dell'impatto sugli scambi tra Stati membri nel settore tursitico-ricreativo è l'aspetto più rilevante con riferimento alla nozione di aiuto;
- In taluni casi si può escludere che l'aiuto possa avere un impatto sugli scambi;
- L'esclusione di impatto sugli scambi può generalmente essere riscontrata in virtù della specificità dell'attività o per la particolarità del sito: mercato puramente locale (che non oltrepassa le frontiere) o assenza di sostituibilità (difficile!);
- In materia di turismo l'assenza di impatto sugli scambi viene sovente determinata mediante l'analisi dei flussi turistici e delle potenzialità dell'aiuto, pertanto:
  - L'aiuto non deve avere un impatto nella capacità di attrarre turisti stranieri (provenienti da altri Stati) e nel sottrarre turisti nazionali ai mercati di altri Stati (turisti nazionali che in assenza di aiuto avrebbero scelto località oltre il confine)

Incidenza sugli scambi tra gli Stati membri

Alcune specificità del settore turistico-ricreativo 2/3

- In altri casi, come per i parchi tematici o i musei, può essere necessario determinare il mercato specifico del prodotto o servizio e, in particolare, se esistono prodotti o servizi in concorrenza in quanto sostituibili:
  - Talvolta è possibile sostenere che un determinato parco tematico e/o museo offre un "prodotto" o "servizio" che non è in concorrenza con altri "prodotti" o "servizi" offerti da altri parchi e/o musei;
  - Talvolta la distanza tra il sito di un determinato parco tematico e/o museo è sufficientemente elevata (o esistono altri ostacoli) da poter sostenere che i parchi o musei che offrono un "prodotto" o "servizio" sostituibile non sono comunque in concorrenza;

Incidenza sugli scambi tra gli Stati membri

Alcune specificità del settore turistico-ricreativo 3/3

- Tuttavia, anche se si può sostenere che l'attività finanziata ha rilevanza puramente locale occorre verificare altri presupposti. Ad esempio:
  - Un finanziamento relativamente al quale si può sostenere che non ha impatto sugli scambi potrebbe procurare dei vantaggi che l'impresa beneficiaria potrebbe utilizzare in altre attività oggetto di scambi

Incidenza sugli scambi tra gli Stati membri

Alcuni esempi 1/3

In alcuni casi la Commissione ha rilevato l'assenza di impatto sugli scambi tra gli Stati membri oppure ha affermato l'esistenza di impatto per l'assenza di determinati presupposti:

- Caso della piscina di Dorsten (N 258/2000):
  - la Commissione ha concluso che questa piscina è utilizzata dagli abitanti della città e delle zone limitrofe e che è praticamente esclusa la possibilità che il progetto influisca sugli scambi intracomunitari, in particolare perché il bacino di utenza della piscina non è esteso ai vicini Paesi Bassi
- Caso (ambiguo) del settore della ristorazione (N 330/2004): la Commissione sembra ammettere che in talune circostanze gli aiuti ai servizi di ristorazione non hanno impatto sugli scambi tra gli Stati membri. La decisione è però ambigua e fa riferimento anche al regime *de minimis*
- Caso degli impianti di risalita nelle stazioni sciistiche (diversi casi; es. N 731/2007): gli impianti a fune d'interesse puramente locale sono quelli realizzati nelle stazioni di sport invernali che non superano determinate dimensioni o capacità ricettiva

Incidenza sugli scambi tra gli Stati membri:

Alcuni esempi 2/3

- Caso dei porti turistici (C 10/2003): in taluni casi, sulla base di dati sul mercato e sulle capacità di ormeggio dei porti, la Commissione ha ritenuto che i finanziamenti a porti turistici non hanno incidenza sugli scambi. Rilevante anche la distinzione tra ormeggi fissi e giornalieri
- Caso relativo alla realizzazione di alcune attività, quali l'organizzazione meeting ed eventi, in particolare attività culturali (N 497/2006): tenuto conto della tipologia di attività, della dimensione delle sale del centro e della distanza di questo dal confine, la Commissione ha concluso che taluni finanziamenti non avevano impatto sugli scambi tra gli Stati membri

Incidenza sugli scambi tra gli Stati membri

Alcuni esempi 3/3

In alcuni casi la Commissione ha rilevato che vi è (o vi può essere) incidenza sugli scambi:

- Nel caso di aiuti ad investimenti per l'acquisizione di strutture alberghiere in Stati non europei (C 4/2006)
- Nel caso in cui aiuti ad una attività di rilevanza puramente locale possano essere utilizzati dall'impresa beneficiaria in altri settori in cui è attiva e che possono avere rilevanza per gli scambi tra gli Stati membri (N 497/2006)
- Anche quando le attività proposte da un parco tematico sono molto diverse da quelle proposte dai consueti parchi di attrazioni e la visita del parco non può essere sostituita, a condizioni di parità, con quella di un classico parco di attrazioni. La Commissione ritiene che la diversità può non bastare ad escludere tassativamente ogni possibilità di sostituzione (C 64/2003)

Qualche aspetto in merito all'analisi della compatibilità degli aiuti con il mercato interno

Regole sugli aiuti compatibili e settore turistico ricreativo

- In materia di aiuti di Stato non esistono regole specifiche applicabili al settore del turismo
- Al settore si applicano, dunque, le regole applicabili a più settori
- Le regole applicabili a più settori possono contenere alcune deroghe e/o specificità connesse al settore del turismo:
  - Aiuti a finalità regionale e settore del turismo

Regole sugli aiuti compatibili e settore turistico ricreativo

…continua da diapositiva precedente…

- Alcune regole o prassi specifiche della Commissione possono essere funzionali ad interventi pubblici connessi con l'offerta turistica. Ad esempio:
  - Aiuti di Stato aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio: in particolare, la prassi della Commissione nell'applicazione della deroga di cui all'articolo 107.3.d) TFUE
  - Aiuti di Stato agli aeroporti o alle tratte aeree: Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (GU n. C312 del 9.12.2005)

Esempio:
Aiuti al settore dei trasporti aerei

Aeroporto di Falconara (N 12/2009):

- Le misure sono finalizzate a **sostenere il settore turistico** in quanto elemento centrale generatore di crescita e a integrare ulteriormente i distretti industriali attraverso una logistica migliorata basata sul trasporto intermodale. In questo contesto si prevedono ulteriori sviluppi con l'area balcanica, con la Russia e con tutto l'est europeo.
- L'aeroporto di Falconara è l'unico aeroporto presente nella regione Marche e rientra nella categoria D, "piccoli aeroporti regionali", di cui al punto 15 degli "Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali"
- Gli investimenti previsti sono mirati al miglioramento dell'infrastruttura aeroportuale e ad incrementare l'attività cargo dell'aeroporto

Esempio:
Aiuti al settore dei trasporti aerei

…*continua da diapositiva precedente*… Aeroporto di Falconara (N 12/2009):

- Parte essenziale dell'analisi sulla presenza di aiuti: *"Il finanziamento è concesso a un'unica impresa, Aerdorica SpA, impegnata in un'attività economica nel comparto del trasporto aereo tra gli Stati membri e può falsare o minacciare di falsare la concorrenza all'interno del mercato comune in quanto è diretto ad un aeroporto che è in concorrenza con altri aeroporti all'interno della Comunità"*
- L'analisi della compadibilità viene realizzata sulla base degli "Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali"
  - Rinvio all'esame della decisione

Grazie per l'attenzione