

Parere n. 1/2014

Oggetto: Schema di linee guida art. 13, commi 14 e 15, decreto legge 23.12.2013, n. 145, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 9.

Nell'ambito della procedura prevista dalla normativa in oggetto volta all'adozione, da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti - sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti e l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile - delle Linee guida concernenti l'erogazione di contributi, sussidi, o ogni altra forma di emolumenti ai vettori aerei dai parte dei gestori aeroportuali (d'ora in poi: Linee guida), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con nota del 6 marzo 2014, prot. 9094, ha trasmesso all'Autorità lo schema di Linee guida.

Pertanto il presente avviso, reso nell'ambito della procedura di cui all'art. 13, comma 14, contiene le osservazioni, le indicazioni e i principi normativi ai quali sarà ispirata l'azione dell'Autorità nell'ambito dei compiti ad essa affidati dalla legge nella materia in parola.

Premessa

L'ambito di applicazione delle Linee guida individuate dal MIT deve tenere conto di alcuni imprescindibili elementi.

Con riguardo, al perimetro degli incentivi, *"per i quali deve essere garantita la trasparenza e la più ampia accessibilità nel rispetto dei principi di imparzialità e non discriminazione"*: è opportuno, come peraltro riconosciuto dallo stesso MIT, scongiurare criticità sotto il profilo della leale concorrenza e dell'equilibrio del mercato del trasporto aereo, in tal senso le linee guida non possono prescindere da una adeguata analisi del mercato del trasporto aereo nel cui ambito vengono erogati eventuali sussidi, nonché dalla definizione di un quadro chiaro delle forme di incentivazione ammesse in relazione alle diverse tipologie di aeroporti e dei soggetti a cui si rivolge la normativa di cui al decreto-legge n. 145/2013.

Quanto poi al profilo delle modalità delle procedure di scelta del beneficiario *"volte a garantire la trasparenza e accessibilità"* è necessario tenere conto delle disposizioni europee in materia di aiuti di Stato, contenute negli Orientamenti in materia di aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (d'ora in poi: gli Orientamenti) e nel c.d.



pacchetto SIEG¹, che reca disposizioni in materia di aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (che per gli aspetti concernenti l'imposizione di obblighi di servizio pubblico sulle rotte aeree, rimanda al Regolamento (CE) 1008/2008², specificando la necessità per lo Stato membro di verificare la compatibilità degli OSP con l'articolo 107 del trattato in materia di aiuti di Stato).

Ai sensi dell'articolo 107 del TFUE, infatti, la qualificazione di un incentivo come aiuto di Stato spetta alla Commissione europea che ha competenza esclusiva in materia ed è la sola cui spetta la decisione circa compatibilità o meno di un aiuto di Stato.

Con particolare riguardo agli aeroporti gli Orientamenti precisano che se il finanziamento pubblico ad un aeroporto e/o a compagnie aeree costituisce un aiuto, tale aiuto può essere considerato compatibile con il mercato interno a condizione che soddisfi i criteri di compatibilità previsti dagli stessi Orientamenti.

Con specifico riferimento alle misure di aiuti di Stato concesse a compagnie aeree, gli Orientamenti rilevano che essi riducono in misura considerevole la redditività del gestore dell'aeroporto e sono, pertanto, considerate incompatibili con il mercato interno, a meno che siano soddisfatte le condizioni di compatibilità previste per gli aiuti di avviamento.

I Gli strumenti del nuovo pacchetto sono:

- **Comunicazione 2012/C 8/02** sulla applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (pubblicata sulla GUUE C 8 dell'11.01.2012); che chiarisce i concetti principali in materia di aiuti di Stato rilevanti per i SIEG, allo scopo di facilitare l'applicazione delle pertinenti norme;

- **Decisione 2012/21/UE** del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (pubblicata sulla GUUE L 7 dell'11.01.2012). Tale decisione esenta gli Stati membri dall'obbligo di notificare alla Commissione le compensazioni di servizio pubblico per talune categorie di SIEG;

- **Comunicazione 2012/C 8/03** recante **Disciplina** dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (pubblicata sulla GUUE C 8 dell'11.01.2012). Tale disciplina regola i casi di compensazione al di fuori del campo di applicazione della decisione di esenzione, i quali, quindi, restano soggetti alla notifica alla Commissione europea, e possono essere dichiarati compatibili se soddisfano i criteri indicati nella disciplina stessa;

- **Regolamento (UE) n. 360/2012** della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale.

2. Regolamento 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione). Il punto 70 delle linee guida dispone che: Con riguardo ai servizi di trasporto aereo, gli obblighi di servizio pubblico possono essere concessi solo alle condizioni del Regolamento (CE) 1008/2008. In particolare, tali obblighi possono essere imposti solo su una specifica rotta o gruppo di rotte e non su qualsiasi rotta generica proveniente da un determinato aeroporto, città o regione. Inoltre, gli obblighi di servizio pubblico possono essere imposti su una rotta solo per soddisfare esigenze di trasporto che non possono essere soddisfatte in modo adeguato da una rotta esistente o da altri mezzi di trasporto. A questo riguardo, va sottolineato che il rispetto dei requisiti sostanziali e procedurali del Regolamento (CE) 1008/2008 non rimuove la necessità per lo Stato membro interessato di valutare l'osservanza dell'articolo 107(1) del Trattato.

Con riguardo alla procedura di selezione, oggetto dell'articolo 13 richiamato, Le disposizioni del Pacchetto SIEG, precisano le condizioni in base alle quali una procedura ad evidenza pubblica può essere considerata aperta, trasparente e non discriminatoria, definendo le caratteristiche dell'offerta e i criteri di aggiudicazione. Inoltre, il Pacchetto SIEG prevede le ipotesi per le quali un aiuto di Stato è esentato dalla notifica.

Analisi del mercato

Una attenta analisi del mercato dovrebbe tenere conto della situazione estremamente variegata degli aeroporti in Italia, che emerge anche da recenti studi e dai piani operativi redatti dalla competenti autorità, in funzione di diversi elementi come, ad esempio, le dimensioni e la localizzazione dell'aeroporto, il volume di traffico, passeggeri e merci che registra annualmente, il regime proprietario - pubblico, privato o misto - delle infrastrutture aeroportuali e dei gestori che in esse vi operano.

Del pari, estremamente variegata possono essere le modalità, le forme, i tempi e le finalità per le quali vengono concessi, in modo diretto o indiretto, contributi, sussidi, o ogni altra forma di emolumento concesso ai vettori aerei.

Come evidenziato negli Orientamenti (punto 7), *"...l'evoluzione del mercato e l'intrinseca simbiosi tra aeroporti e compagnie aeree hanno gradualmente preparato la strada a un'ampia varietà di pratiche commerciali, tra le quali figurano i contratti a lungo termine che prevedono tariffe differenziate e talvolta importi considerevoli versati dagli aeroporti e/o dalle autorità locali a compagnie aeree a titolo di incentivi e sostegno alla commercializzazione. In particolare, i fondi pubblici destinati al sostegno di operazioni aeroportuali potrebbero essere stati erogati a compagnie aeree allo scopo di attirare più traffico commerciale, alterando in tal modo i mercati del trasporto aeree"*.

Ai fini della verifica delle condizioni di compatibilità degli aiuti ad un aeroporto, gli Orientamenti operano articolate distinzioni, basate sulle finalità dell'aiuto (aiuto destinato agli investimenti, aiuti al funzionamento a favore dell'aeroporto ovvero, per le compagnie aeree, aiuti all'avviamento), sulle dimensioni dell'aeroporto, sullo strumento di aiuto e sul periodo di validità dello stesso.

Gli Orientamenti invitano gli Stati membri a elaborare programmi nazionali che rispecchino i principi fondamentali alla base del finanziamento pubblico e ad indicare le caratteristiche più importanti del finanziamento degli aeroporti.

Si rileva pertanto la necessità che le Linee guida precisino meglio il perimetro degli incentivi, la redditività a lungo termine degli stessi sulla base di un piano industriale ex ante, i costi ammissibili e le intensità, la pubblicità e trasparenza del finanziamento.

Gli Orientamenti inoltre rilevano che si può valutare la concorrenza fra aeroporti e gestori aeroportuali alla luce dei criteri di scelta adottati dalle compagnie aeree, procedendo in particolare al confronto di elementi come il tipo di servizi aeroportuali forniti e la clientela interessata, la popolazione o l'attività economica, il grado di congestione, l'esistenza di un accesso via terra, nonché l'entità delle tasse riscosse e le condizioni commerciali complessive per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali.

La Corte di Giustizia ha valutato che l'imputabilità ad uno Stato di una misura adottata da un'impresa pubblica può essere dedotta da un insieme di indicatori derivanti dalle circostanze del caso e dal contesto nel quale la misura è stata presa. Ad esempio, il livello dei diritti riscossi è un fattore essenziale in quanto un finanziamento pubblico erogato ad un gestore aeroportuale potrebbe essere utilizzato per mantenere artificialmente bassi i diritti aeroportuali in modo da attirare traffico, potendo quindi falsare in modo significativo la concorrenza.

- Scelta del beneficiario

Sotto il profilo della trasparenza, nella bozza di linee guida si dovrebbe tenere conto delle indicazioni fornite dagli Orientamenti in particolare con riguardo al tipo di informazioni da pubblicare e alla necessità che le informazioni stesse siano pubblicate su un unico sito web **a livello nazionale o regionale**.

Con riguardo alla selezione del prestatore la bozza di linee guida dovrebbe tenere conto dei criteri previsti dalle disposizioni del Pacchetto SIEG ed in particolare di quanto previsto dalla Comunicazione 2012/C 8/02 in merito alla selezione del prestatore e alle caratteristiche dell'offerta e ai criteri di aggiudicazione.

Le procedure di selezione devono essere svolte in modo aperto, trasparente e non discriminatorio conformemente alle disposizioni europee in materia di appalti pubblici.

Le Linee guida elaborate dovrebbero dare maggiori indicazioni in merito alla definizione dei criteri di ripartizione degli incentivi tra più vettori, senza lasciare troppo spazio alla discrezionalità dei gestori.

Destinatari

Occorre inoltre tener presente che, nonostante l'articolo 13 individui come diretti destinatari solo i gestori aeroportuali, i contributi e sussidi potrebbero essere erogati ai vettori aerei anche indirettamente, ovvero attraverso l'intervento di altri soggetti (ad esempio le autorità pubbliche locali); in tali casi, considerato che le finalità della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato interessa qualsiasi forma di sovvenzione ed è diretta principalmente ad evitare distorsioni al funzionamento del mercato, sarebbe opportuno affrontare la tematica in parola, indicando fra i possibili beneficiari anche soggetti terzi rispetto ai gestori.

Inoltre, si dovrebbe tenere conto che gli Orientamenti precisano che quando un gestore aeroportuale dispone di risorse pubbliche, si ritiene in linea di principio che la compagnia aerea che utilizza l'aeroporto non disponga essa stessa di tali risorse alle seguenti condizioni:

- a) il prezzo praticato per i servizi aeroportuali corrisponde al prezzo di mercato;
- b) è dimostrato, attraverso un'analisi ex ante che il prezzo praticato per i servizi aeroportuali porta ad un utile ragionevole sul capitale investito per il gestore dell'aeroporto.

La Commissione ritiene che le misure concesse alle compagnie aeree da un gestore aeroportuale, possano essere considerate conformi quando esse contribuiscono in misura apprezzabile, da una prospettiva ex ante, alla redditività del gestore aeroportuale.

Tanto premesso, l'Autorità ritiene che le linee guida debbano essere emendate per tener conto dei suindicati principi e della predetta normativa europea.

TORINO, 20 marzo 2014




Andrea Camanzi