



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI
Dipartimento Politiche europee

POSIZIONE DELLE AUTORITÀ ITALIANE
CONCERNENTE LA

LA PROPOSTA DI

**NUOVE LINEE GUIDE SUGLI AIUTI DI STATO AGLI
AEROPORTI E ALLE COMPAGNIE AEREE**

Roma, 1° ottobre 2013

PREMESSA

Si ringrazia la Commissione europea per il progetto di Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeroportuali.

E' quanto mai necessario avere un quadro di disposizioni chiaro in materia, che permetta di correggere effettivamente le criticità del mercato e di favorire il conseguimento di obiettivi di interesse comune, dal momento che gli aeroporti rappresentano un fondamentale fattore di sviluppo economico e sociale del territorio, con effetti indiretti e indotti molto superiori al valore dell'impatto diretto "on site" dell'aeroporto.

Proprio per tale ragione, considerata la delicatezza che in questo settore rivestono le evoluzioni del mercato e le diverse valutazioni che delle stesse possono farsi, il documento dovrebbe fare riferimento anche a studi e dati diversi¹ rispetto a quelli citati, idonei a svolgere un'analisi più approfondita, che tenga conto di diversi approcci.

1- Profili generali

Si condivide, sotto il profilo del rispetto del principio di parità di condizioni di concorrenza nel mercato interno, quanto riportato al paragrafo 81, relativamente al fatto che il duplicarsi di aeroporti non redditizi nello stesso bacino di utenza o la creazione di ulteriore capacità inutilizzata non contribuisce ad un obiettivo di interesse comune.

D'altra parte, la questione del rispetto del principio di parità di condizioni merita una attenta riflessione, non solo in merito alla creazione di ulteriore capacità in presenza di più aeroporti all'interno dello stesso bacino di traffico, ma anche con riguardo alla opportunità di estendere tale concetto alle compagnie aeree e al possibile effetto distorsivo derivante dalle loro scelte, specie negli aeroporti minori.

Infatti, come rilevato dalla stessa Commissione, gli aeroporti competono tra loro, indipendentemente dai rispettivi bacini di traffico, anche contendendosi la

¹ Assaeroporti – Gruppo CLAS, *La competitività del settore aeroportuale in Italia – Proposte di modernizzazione*, Maggio 2013. ACI (Airports Council International) Airport Economics Report 2012.

capacità offerta dalle compagnie aeree, il cui potere negoziale di fatto condiziona molte realtà aeroportuali.

Pertanto, l'eventuale effetto distorsivo degli aiuti deve essere correttamente valutato, perché le scelte delle compagnie aeree tengono conto comunque dei concreti presupposti di mercato, sebbene in passato abbiano privilegiato lo sviluppo della domanda latente piuttosto che la ricerca dei flussi naturali di traffico.

Inoltre, si ritiene che i nuovi orientamenti non possono prescindere dal prendere in considerazione i massicci finanziamenti pubblici che continuano ad essere elargiti alle infrastrutture aeroportuali e alle compagnie aeree nei Paesi non appartenenti all'Unione europea, la cui crescita minaccia di compromettere ulteriormente la competitività del settore dell'aviazione europea.

2- Principio dell'investitore privato in un economia di mercato (test MEO)

Pur concordando sulla necessità di utilizzare il principio dell'investitore privato in un'economia di mercato (test MEO), si ritiene tuttavia che nell'applicazione del test predetto si debba riconoscere una differenza tra il settore della produzione dei beni (ad esempio manifatturiero) e quello dei servizi: con riguardo a quest'ultimo ambito, non si può ignorare la peculiarità dell'intervento pubblico, funzionale alle esigenze dei cittadini, anche in relazione allo sviluppo del territorio.

La erogazione dei servizi presenta, infatti, caratteristiche che influenzano direttamente l'assetto organizzativo e le metodologie di gestione che le aziende devono adottare.

Nel settore dei servizi, il comportamento del consumatore condiziona lo stesso processo produttivo, in quanto il momento della produzione e quello della fruizione coincidono.

Pertanto, poiché gli utenti influenzano direttamente e immediatamente il processo produttivo nel settore dei servizi, quale quello aeroportuale, in caso di variazione congiunturale del mercato, diventa difficile per il gestore adeguare i propri sistemi organizzativi e massimizzare la flessibilità dell'utilizzo delle risorse. I minori costi potrebbero incidere sulla qualità del servizio e conseguentemente sulle scelte dell'utente.

Ferma restando l'imprescindibile necessità di una gestione efficiente degli aeroporti, il conto economico della società che gestisce l'aeroporto non può quindi rappresentare l'unico elemento di valutazione dell'opportunità e della stessa

economicità dell'investimento, dal momento che spesso l'intervento pubblico è finalizzato anche a garantire parità di accesso al mercato per le imprese del territorio.

Il business aeroportuale è caratterizzato da elevati costi fissi inelastici alla crescita del traffico, che includono non solo i costi del capitale, ma anche i costi di funzionamento, derivanti da disposizioni normative per la sicurezza o dalla gestione delle infrastrutture più che dai volumi di traffico effettivamente gestiti.

In tali ipotesi, si è in presenza di un fallimento di mercato e, pertanto, le Linee Guida risultano contraddittorie nella parte in cui chiedono che lo Stato si comporti come un investitore privato per aeroporti in cui nessun operatore privato investirebbe: in tale contesto, non sembra appropriato che la verifica del principio dell'investitore privato in un economia di mercato debba essere effettuata “*astruendo da qualsiasi considerazione di carattere sociale, politico-regionale e settoriale*”.

3- Aiuti agli investimenti

Con riferimento agli aiuti all'investimento, si ritiene necessario prevedere che, nel calcolo del *deficit funding*, i costi di investimento includano anche quelli relativi alla security aeroportuale, nel caso in cui l'investimento programmato preveda sia interventi per infrastrutture aeroportuali *tout court*, che interventi connessi alla sicurezza, molto spesso attuati congiuntamente in quanto indispensabili per rendere realizzabile il progetto d'investimento².

In linea con l'esperienza della Commissione in materia, si propone di chiarire nella proposta delle nuove Linee Guida che la metodologia di calcolo da utilizzare ai fini della determinazione del *funding gap*, deve tenere conto del costo totale del progetto di investimento, comprensivo anche dei costi connessi all'esercizio di pubblici poteri (es. interventi di mitigazione ambientale), in quanto esse “*sono intrinsecamente collegate alla parte del progetto che sarà sfruttata commercialmente [...] senza di esse, la costruzione dell'infrastruttura, [...] non sarebbe realizzabile*³.”

Si ritiene che il finanziamento ai collegamenti intermodali e di accesso agli aeroporti, che consenta un migliore utilizzo delle strutture esistenti mediante collegamenti mirati tra gli aeroporti e le altre modalità di trasporto debba essere considerato come attività “*non economica*”.

² Dall'esperienza della Commissione risulta che sono stati esclusi dall'oggetto di notifica le attività/investimenti relativi all'esercizio di pubblici poteri, limitati ai soli aspetti di security in senso stretto, mentre sono stati assoggettati alla verifica di compatibilità alcuni costi che, seppur connessi all'esercizio di pubblici poteri, rientrano negli aspetti di safety, quali l'impianto antincendio, il sistema di rilevazione incendi ed il sistema di allarme per evacuazione.

³ Confronta punti n. 44 e n. 45. Aiuto di Stato SA.34940 (2012/N) – Italia/Porto Augusta.

Si chiede, altresì, alla Commissione di chiarire che le attività indicate al punto 32 della bozza di Linee Guida sono meramente esemplificative e non ricomprendono tutti i possibili servizi dello Stato (ad esempio: la safety).

4- Aiuti al funzionamento

La procedura prevista al paragrafo 106, concernente il regime transitorio previsto per il funzionamento degli aeroporti, appare molto complessa e di difficile applicazione.

In particolare, non è chiaro quale dovrebbe essere il destino degli aeroporti che al termine del periodo transitorio di 10 anni non dovessero aver raggiunto i volumi di traffico attesi né gli obiettivi di sostenibilità economica.

Al riguardo, considerata anche la necessità di evitare un inutile dispendio di risorse, si propone che la scadenza del periodo transitorio sia intesa, **almeno per gli aeroporti sotto il milione di passeggeri**, come una *‘revisione di medio termine’* che non escluda la possibilità di continuare a concedere aiuti al funzionamento, qualora ne sussistano ancora le condizioni.

In effetti, la stessa Commissione, al punto 5 della bozza di Orientamenti, afferma che *“gli aeroporti con meno di 1 milione di passeggeri all’anno hanno difficoltà a coprire i propri costi di esercizio”*.

Inoltre, l’obbligo di efficientamento gestionale in misura pari al 10% annuo è eccessivo: esso dovrebbe essere imposto in misura flessibile, per consentire il rientro nelle condizioni di autosufficienza, lasciando margine in base al piano industriale e ai volumi di traffico per stabilire quale deve essere il tasso di riduzione annuo.

Si rappresenta, altresì, l’opportunità di prevedere opportune clausole in caso di gravi eventi esterni che non consentano di far rispettare i piani industriali previsti.

Per una corretta valutazione del funzionamento dei piccoli aeroporti, sarebbe auspicabile prevedere benchmark di riferimento, appositamente modulati, che tengano conto di tutti i diversi elementi che caratterizzano i contesti di riferimento nonché di situazioni eccezionali (quali quelle degli aeroporti regionali situati in territori caratterizzati da carenti livelli di accessibilità, con scarsa dotazione infrastrutturale e con scarso/nullo grado di sostituibilità).

Sotto il profilo redazionale si segnala che al paragrafo 112 si fa riferimento ad una condizione f) non precisata precedentemente.

5- Cumulo

Infine, per ciò che attiene i paragrafi relativi al divieto di cumulo sarebbero opportune maggiori precisazioni in merito particolarmente a quanto concerne i fondi previsti dal PON trasporti.

Parimenti, sempre in tema di cumulo, potrebbe essere conveniente specificare l'eventuale compatibilità tra l'aiuto a carattere sociale di cui all'articolo 107, paragrafo 2, lett. a) del TFUE, erogabile a vantaggio di passeggeri che viaggiano su una rotta ed il prezzo del biglietto a tariffa agevolata ove quella stessa rotta sia anche sottoposta ad oneri di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 16 del Regolamento CE 1008/2008.

Al riguardo, a maggior chiarezza in fase applicativa, al fine di evitare l'eventuale sovrapposizione di aiuti di Stato, la sezione 7 (cumulo) potrebbe essere integrata con un breve prospetto riepilogativo dei finanziamenti pubblici cumulabili ed in che misura.