



Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Linee guida inerenti le incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree da parte dei vettori ai sensi dell'art. 13, commi 14 e 15, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, come modificato dalla legge di conversione 21 febbraio 2014, n.9.

Premessa

Le modalità con cui i gestori aeroportuali e i vettori hanno negoziato, nel tempo, le incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree hanno generato notevoli problematiche in relazione sia a profili di leale concorrenza che di equilibrio del mercato del trasporto aereo, incidendo, in taluni casi, sulla solidità economica dei gestori.

Allo scopo di porre rimedio a tali problematiche e di favorire comportamenti virtuosi degli addetti al settore coerenti con i principi comunitari di trasparenza e competitività, il legislatore nazionale è intervenuto con la norma di cui all'art. 13, commi 14 e 15, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, come modificato dalla legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 9, fermo restando quanto previsto dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree, oggetto di recente revisione.

La nuova disciplina di cui alla Comunicazione della Commissione europea 2014/C 99/03, che prevede l'abrogazione dei precedenti Orientamenti del 1994 e del 2005, non opera alcuna distinzione fra i vari tipi di beneficiari degli aiuti sotto il profilo del loro assetto giuridico o in base alla loro appartenenza al settore pubblico o privato e i riferimenti in essa contenuta a compagnie aeree e aeroporti o alle imprese che ne assicurano la gestione riguardano ogni tipo di soggetto giuridico.

In particolare, i predetti nuovi Orientamenti stabiliscono che, quando un gestore aeroportuale dispone di risorse pubbliche, in linea di principio, si può escludere l'aiuto ad una compagnia aerea che utilizza l'aeroporto quando il rapporto tra il gestore dell'aeroporto e la suddetta compagnia è conforme al cosiddetto "MEO" o test dell'operatore in un'economia di mercato e cioè allorquando:

1. Il prezzo praticato per i servizi aeroportuali corrisponde al prezzo di mercato;
2. 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.

Poiché al momento e per tutto il periodo transitorio di applicazione dei nuovi Orientamenti, secondo la Commissione UE, non è possibile identificare parametri di riferimento appropriati per stabilire l'effettivo prezzo di mercato per i servizi forniti dai gestori aeroportuali, la stessa Commissione ritiene che le prospettive di redditività ex ante costituiscano il criterio più pertinente per valutare le misure offerte dai gestori aeroportuali alle singole compagnie aeree.

A tale riguardo, la Commissione ha precisato che:

- la differenziazione dei prezzi costituisce una prassi commerciale normale *“fintantoché essa rispetta tutte le altre norme pertinenti in materia di concorrenza e settoriali”*, specificando che le disposizioni pertinenti comprendono gli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), nonché la direttiva 2009/12/CE e ogni atto legislativo successivo. In proposito, si rammenta che l’art. 101 del TFUE sancisce l’incompatibilità con il mercato interno e il divieto degli accordi e delle pratiche commerciali tra imprese che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri ed abbiano ad oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all’interno del medesimo mercato, includendo tra tali accordi quelli consistenti nell’applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza. Il medesimo articolo dispone la nullità di pieno diritto dei predetti accordi. L’art. 102 dello stesso Trattato, poi, sancisce l’incompatibilità con il mercato interno e il divieto dello sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di esso, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, includendo tra le pratiche abusive anche quella già indicata dall’art. 101 di applicare nei rapporti commerciali condizioni dissimili per prestazioni equivalenti.

La direttiva 2009/12/CE ha introdotto la nuova disciplina in materia di diritti aeroportuali, prevedendo, tra l’altro, che:

- *“Gli incentivi per avviare nuove rotte in modo da promuovere, tra l’altro, lo sviluppo delle regioni svantaggiate e ultraperiferiche dovrebbero essere concessi solo in conformità del diritto comunitario”*;
- gli Stati membri provvedono affinché i diritti aeroportuali non creino discriminazioni tra gli utenti dell’aeroporto, conformemente al diritto comunitario;
- l’accesso ad un livello differenziato di infrastrutture o servizi è opportuno che sia aperto a tutti i vettori aerei che desiderino ricorrervi su base non discriminatoria. In particolare, quando la domanda supera l’offerta, l’accesso dovrebbe essere determinato in base a criteri obiettivi e non discriminatori la cui definizione incombe al gestore aeroportuale. Le eventuali differenziazioni dei diritti aeroportuali dovrebbero essere trasparenti, oggettive e basate su criteri chiari.

La normativa nazionale di recepimento di tale direttiva, contenuta nel decreto legge 24 gennaio 2012, n.1, convertito in legge 24 marzo 2012, n.27, ha previsto, in conformità alla medesima direttiva, tra i criteri da osservare nella determinazione dei diritti aeroportuali, anche quello di non discriminazione, stabilendo, altresì, che l’ammontare dei diritti in parola può essere differenziato in funzione della qualità e dell’estensione dei servizi e dei relativi costi o di qualsiasi altra motivazione oggettiva, trasparente e non discriminatoria;

- le politiche di tariffazione differenziata, per soddisfare il “MEO”, dovrebbero avere una giustificazione sotto il profilo commerciale; ciò significa che le misure concesse dal gestore alle compagnie aeree devono contribuire in misura apprezzabile, in una prospettiva ex ante, alla redditività del gestore stesso. Pertanto, quest’ultimo deve dimostrare di essere in grado di coprire i costi derivanti dall’accordo con un vettore aereo (per esempio un singolo contratto o un regime complessivo di diritti aeroportuali) con un ragionevole margine di profitto, sulla base di sane prospettive a medio termine, al momento di concludere il medesimo accordo;

- al fine di valutare la predetta rispondenza di una misura a favore di una compagnia aerea al "MEO", si dovrebbe tener conto, oltreché dei diritti aeroportuali, anche delle entrate non aeronautiche provenienti dall'attività di tale compagnia. Analogamente si dovrebbe tener conto di tutti i costi sostenuti dal gestore in relazione all'attività svolta dalla compagnia nell'aeroporto e tali costi incrementali dovrebbero comprendere tutte le categorie di spese o investimenti come costi incrementali di personale ed equipaggiamenti, nonché, a seconda delle circostanze, della misura, sconti, sostegno alla commercializzazione o regimi di incentivazioni.

Nella sostanza, la Commissione ritiene che se le condizioni offerte ad una compagnia aerea in un determinato aeroporto fossero offerte da un operatore aeroportuale mosso dall'intento di realizzare un profitto i cui incentivi non sono falsati da aiuti pubblici, ossia se la redditività del gestore viene in tal modo sostanzialmente aumentata, non può ritenersi che la compagnia aerea riceva un vantaggio ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato.

Ciò premesso, è da chiarire che la norma nazionale di cui all'art. 13, commi 14 e 15, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, come modificato dalla legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 9, si applica a tutte le forme di incentivazioni dei gestori aeroportuali verso i vettori, a prescindere o meno dalla loro qualificazione quali aiuti di Stato. Pertanto, l'ambito di applicazione della medesima norma non coincide con quello dei predetti aiuti, in ordine ai quali si rinvia a quanto previsto dai suindicati nuovi Orientamenti, nonché dal cosiddetto "pacchetto SIEG" in materia di aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, richiamato nei medesimi Orientamenti.

1. Quadro normativo di riferimento

il suindicato art. 13, comma 14, prevede che i gestori di aeroporti che erogano contributi, sussidi o ogni altra forma di emolumento ai vettori aerei in funzione dell'avviamento e sviluppo di rotte destinate a soddisfare e promuovere la domanda nei rispettivi bacini di utenza, devono esperire procedure di scelta del beneficiario trasparenti e tali da garantire la più ampia partecipazione dei vettori potenzialmente interessati, secondo modalità da definirsi con apposite Linee guida adottate dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti l'Autorità di regolazione dei trasporti e l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del suindicato decreto legge.

Il medesimo articolo, al comma 15, dispone, altresì, che i gestori aeroportuali comunicano all'Autorità di regolazione dei trasporti e all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile l'esito delle procedure previste dal comma 14, ai fini della verifica del rispetto delle condizioni di trasparenza e competitività.

2. Finalità

La finalità precipua delle disposizioni richiamate è di garantire la più ampia accessibilità da parte dei vettori potenzialmente interessati alle iniziative di incentivazione assunte, sotto qualsiasi forma, dai gestori aeroportuali per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree destinate a promuovere la domanda nei rispettivi bacini di utenza, in osservanza ai principi di trasparenza e competitività, che richiedono, rispettivamente, di mettere i possibili beneficiari in condizione di essere informati circa le predette iniziative di incentivazioni e di poter partecipare alle stesse senza discriminazioni, ferma restando la libera iniziativa imprenditoriale di scelta dei partner ritenuti più idonei a soddisfare le proprie esigenze.

L'ulteriore finalità ultima delle disposizioni in commento è quindi di favorire uno sviluppo equilibrato del mercato del trasporto aereo assicurando pari opportunità ai vettori interessati.

3. Destinatari

Le medesime disposizioni individuano quali destinatari delle previsioni in esse contenute, per gli adempimenti di rispettiva competenza, i seguenti i soggetti:

- a. gestori aeroportuali, tenuti, qualora intendano adottare forme di incentivazione dei vettori, per i casi previsti di avviamento o sviluppo di rotte, ad esperire procedure di scelta dei beneficiari trasparenti e tali da garantire la più ampia partecipazione degli operatori potenzialmente interessati, nonché a comunicare gli esiti delle medesime procedure all'Autorità di regolazione dei trasporti e all'ENAC;
- b. vettori, beneficiari degli obblighi di trasparenza, imparzialità e non discriminazione gravanti sui gestori ma anche, come desumibile "a contrario" dalla stessa norma, tenuti a non accettare forme di incentivazioni contrastanti con detti principi.

4. Pareri Autorità di regolazione dei trasporti e dell'ENAC

In ordine ai contenuti delle presenti Linee guida sono stati sentiti sia l'Autorità di regolazione dei trasporti che l'ENAC, che si sono espressi al riguardo, rispettivamente, con parere n. 1/2014 del 20 marzo 2014 e nota n. 95729/DG del 12 settembre 2014.

5. Ambito di applicazione

Fermo restando quanto precisato in premessa circa l'ambito di applicazione dell' art. 13, commi 14 e 15 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, come modificato dalla legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 9, le presenti Linee guida, in attuazione delle richiamate disposizioni, individuano:

- a. Il 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;
- b. le modalità delle procedure di scelta dei beneficiari volte a garantire la predetta trasparenza ed accessibilità.

a. Perimetro degli incentivi

Le presenti Linee guida si applicano alla generalità delle forme di incentivazione del settore che possono classificarsi come da successivo elenco da considerarsi esplicativo e non esaustivo:

- ✓ per tipologia del servizio svolto dal vettore:
 - passeggeri
 - cargo;

- ✓ per tipologia di volo:
 - intercontinentale
 - internazionale
 - intra UE

- domestico;

✓ per tipologia di traffico:

- *point to point*

- *connecting*;

✓ per finalità dell'incentivo:

- crescita del volume di traffico complessivo presso l'aeroporto

- crescita di taluni segmenti di traffico;

✓ per tipologia di crescita:

- crescita dei volumi di traffico

- crescita del *network*;

✓ per meccanismo di incentivo

- modulazione tariffaria (sconti/rimborsi)

- pagamenti promozionali (contributi di *marketing*/pagamenti di bonus).

b. Modalità procedure di scelta dei beneficiari

Al fine di assicurare la più ampia trasparenza ed accessibilità delle incentivazioni in argomento, i gestori sono tenuti a:

b.1 pubblicare, semestralmente, sul proprio sito web, il programma complessivo delle incentivazioni che intendono attivare per l'anno o gli anni successivi, con specificazione:

- della tipologia di ciascuna incentivazione, secondo le classificazioni sopraindicate o le diverse forme che dovessero affermarsi nella prassi commerciale;

- della durata complessiva di ogni incentivazione, annuale, infrannuale o pluriennale;

- dei contributi, sussidi o qualsiasi altra forma di emolumento o vantaggio economico connessi a ciascuna incentivazione;

- dei benefici attesi in conseguenza dell'incentivazione;

- dei requisiti di cui devono risultare in possesso i vettori (tipologia di aeromobili, penetrazione sul mercato, rispetto normativa antimafia, regolarità contributiva e fiscale);

- del termine entro cui i vettori interessati devono manifestare il proprio interesse, che non può comunque essere inferiore a 15 giorni dalla data di pubblicazione;

- dei criteri eventuali di ripartizione degli incentivi tra più vettori;

b.2 procedere, in caso di variazioni in corso d'anno, all'aggiornamento del programma di cui alla precedente lettera a);

b.3 pubblicare sul medesimo sito web:

- entro 15 giorni dalla conclusione degli accordi commerciali, gli esiti delle procedure, dandone, altresì, comunicazione all'Autorità di regolazione dei trasporti e all'ENAC, al fine di consentire la prevista verifica del rispetto delle condizioni di trasparenza e competitività;
- entro il 31 gennaio dell'anno successivo, l'ammontare complessivo a consuntivo delle incentivazioni concesse nell'anno precedente, dandone comunicazione alla medesima Autorità e all'ENAC.

Le procedure di scelta dei beneficiari delle incentivazioni in argomento, purché rispettino i principi di trasparenza e competitività assicurati dall'osservanza delle modalità sopra specificate, sono rimesse alla libera iniziativa imprenditoriale dei gestori aeroportuali.

La verifica del rispetto dei predetti principi di trasparenza e competitività è affidata dalla norma in questione all'Autorità di regolazione dei trasporti e all'ENAC, fermi restando, ovviamente, i poteri di intervento sia della predetta Autorità che dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nei rispettivi ambiti di competenza, a tutela dell'osservanza delle discipline di settore.

L'ENAC curerà a consuntivo la raccolta e pubblicazione, sul proprio sito istituzionale, degli esiti delle procedure in argomento per ogni gestore. Inoltre, l'ENAC garantirà a tutti i soggetti interessati l'accessibilità ai dati pubblicati per dieci anni dalla concessione delle incentivazioni e relazionerà alle competenti strutture del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in ordine al complesso delle informazioni sopra indicate con cadenza semestrale, ferma restando la pubblicazione da parte di quest'ultime, sul sito istituzionale dello stesso Ministero, delle incentivazioni qualificate come aiuti di Stato ai sensi dei nuovi Orientamenti in materia.

Maurizio Lupi

