

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

Posizione dell'Autorità

1. – Premessa

In data 8 agosto 2016, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito: MIT) ha trasmesso le nuove *“Linee guida inerenti le incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree da parte di vettori, ai sensi dell'art. 13, commi 14 e 15, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9”* (di seguito *“Linee guida”*) finalizzate a sostituire quelle emanate con il DM n. 397 del 2 ottobre 2014¹, sulle quali l'Autorità, in coerenza con il disposto dell'art. 13(14) DL 145/2013², si era espressa con un Parere del marzo 2014³.

Nella nota di accompagnamento, si chiedeva di *“far conoscere eventuali valutazioni con la massima consentita urgenza”*.

2. – Profili giuridici

Con la riformulazione delle Linee guida, il MIT sembrerebbe intenzionato a sollevare i gestori aeroportuali e i vettori aerei dall'obbligo di adottare, per quei sistemi di incentivi che superano il test MEO, le procedure previste dalle Linee guida 2014. Nel testo previgente, infatti, come evidenziato nel citato parere, erano delineate delle procedure che si applicavano sia al caso di incentivi che costituivano aiuti di Stato, che a quelli privi di tale natura.

Tuttavia, come le stesse Linee guida 2016 rilevano, esistono altre disposizioni, nazionali e di fonte comunitaria, che sanciscono il principio della non discriminazione tra compagnie aeree da parte di un gestore di aeroporto.

Innanzitutto è opportuno fare riferimento alla norma istitutiva dell'Autorità. La tematica delle incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree da parte dei vettori si inserisce, infatti, nel più generale ambito di verifica delle condizioni eque e non discriminatorie di accesso alle infrastrutture, tra le altre, aeroportuali, di cui all'art. 37, comma 2, lettera a) del d.l. 201/2011.

¹ https://www.enac.gov.it/La_Normativa/Normativa_nazionale/Altre_fonti_nazionali/info-590039986.html

² Decreto Legge su *“Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia"-Art.13 comma14: “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 presente decreto. 15. 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.”*

³ Parere 1/2014, 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. <http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/04/Parere-n.-1-2014-Linee-Guida-Mit-aiuti-di-Stato-aeroporti-e-compagnie-aeree.pdf>

Inoltre, in riferimento ai diritti aeroportuali, l'Autorità svolge, come noto, le funzioni di cui all'articolo 71 e seguenti del d.l. n. 1/2012 in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009.

Al riguardo, l'articolo 3 della direttiva, con una norma attuata con l'art. 75 del d.l. 1/2012, dispone che *“Gli Stati membri provvedono affinché i diritti aeroportuali non creino discriminazioni tra gli utenti dell'aeroporto, conformemente al diritto comunitario. Ciò non esclude una modulazione dei diritti aeroportuali per motivi di interesse pubblico e generale, compresi motivi ambientali. I criteri utilizzati per siffatta modulazione sono pertinenti, obiettivi e trasparenti”*.

L'articolo 79 del d.l. 1/2012 dispone che *“1. L'Autorità di vigilanza autorizza il gestore aeroportuale a variare la qualità e l'estensione di particolari servizi, terminali o parti dei terminali degli aeroporti, allo scopo di fornire servizi personalizzati ovvero un terminale o una parte di terminale specializzato. 2. L'ammontare dei diritti aeroportuali può essere differenziato in funzione della qualità e dell'estensione dei servizi, di cui al comma 1, e dei relativi costi o di qualsiasi altra motivazione oggettiva, trasparente e non discriminatoria. 3. Qualora il numero degli utenti dell'aeroporto che desiderano accedere ai servizi personalizzati, di cui al comma 1, o a un terminale o una parte di terminale specializzato ecceda il numero di utenti che è possibile accogliere a causa di vincoli di capacità dell'aeroporto, l'accesso è stabilito in base a criteri pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori, proposti dal gestore ed approvati dall'Autorità di vigilanza”*.

Il Considerando n. 7 della Direttiva 2009/12/CE chiarisce poi 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”*. Ai sensi del Considerando n. 12 della stessa Direttiva, *“Per garantire l'imparzialità delle sue decisioni e la corretta ed efficace applicazione della presente direttiva, in ciascuno Stato membro dovrebbe essere istituita un'autorità di vigilanza indipendente”*.

A presidio del principio di non discriminazione, l'art. 80 del citato d.l. 1/2012, recante *“Vigilanza sulla determinazione dei diritti aeroportuali per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi in regime di esclusiva”* ai commi 1 e 2, prevede:

“1. L'Autorità di vigilanza controlla che nella determinazione della misura dei diritti aeroportuali, richiesti agli utenti aeroportuali per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi forniti dal gestore in regime di esclusiva negli aeroporti, siano applicati i seguenti principi di:

- a) correlazione ai costi, trasparenza, pertinenza, ragionevolezza;*
- b) consultazione degli utenti aeroportuali;*
- c) non discriminazione;*

d) orientamento, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), alla media europea dei diritti aeroportuali praticati in scali con analoghe caratteristiche infrastrutturali, di traffico e standard di servizio reso.

2. L'Autorità di vigilanza, in caso di violazione dei principi di cui al comma 1 e di inosservanza delle linee di politica economica e tariffaria di settore, adotta provvedimenti di sospensione del regime tariffario istituito.”

Non vi è dubbio, dunque, che l'Autorità sia tenuta a svolgere un ampio sindacato sull'operato dei gestori aeroportuali in tema di incentivazione e sviluppo di rotte aeree. Tale funzione di vigilanza non sembra potersi limitare alle dazioni di incentivi che non abbiano superato il test dell'investitore privato operante in un'economia di mercato, come si desume anche dal combinato disposto dei commi 14 e 15 dell'articolo 13 del d.l. 145/2013. Si ritiene, pertanto, con riferimento al test MEO, che debba essere preservata la funzione di vigilanza sulla correttezza delle valutazioni ex ante, sia per quanto attiene all'analisi comparativa dei prezzi di mercato, sia sulla generazione di una profittabilità incrementale per il Gestore dell'aeroporto.

Tali valutazioni, infatti, sembrano assumere valore di unico discrimine nell'applicazione delle nuove Linee Guida.

Al fine di esercitare il potere di vigilanza sull'obbligo di trasparenza e di pari accessibilità valido per tutti gli schemi di incentivi in capo ai vettori aerei, l'Autorità sarà destinataria:

- a) della documentazione istruttoria comprovante le risultanze, sia favorevoli che non favorevoli, del test MEO;
- b) della documentazione inerente le procedure di concessione di un'incentivazione, sotto forma di 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.

Al fine di consentire l'esercizio delle funzioni di vigilanza sopra richiamate, l'Autorità si riserva di fornire ai Gestori aeroportuali, tenuto conto di quanto previsto nella Comunicazione della Commissione 2014/C 99/03 relativa agli *"Orientamenti in materia di aiuti di stato agli aeroporti e alle compagnie aeree"*, indicazioni operative ulteriori rispetto a quelle di cui al successivo paragrafo 3.

3 – Profili tecnico/economici

I. Test "MEO" (o test dell'operatore in un'economia di mercato)

La valutazione della conformità degli incentivi pubblici al test MEO dovrebbe seguire le indicazioni espresse dalla Commissione con la citata Comunicazione del 2014 relativa agli *"Orientamenti in materia di aiuti di stato agli aeroporti e alle compagnie aeree"*. Com'è noto, il test MEO è superato quando le condizioni economiche praticate ai servizi aeroportuali sono in linea con i prezzi di mercato, oppure quando tali condizioni sono in grado, nel medio periodo, di assicurare un ragionevole margine di profitto incrementale.

Negli orientamenti della Commissione sono declinate le modalità applicative del test MEO e le informazioni che dovranno essere prodotte dagli aeroporti e dalle compagnie, sia in merito al confronto con il prezzo di mercato, sia per la determinazione dell'aumento della redditività ex-ante dei programmi di incentivazione pubblica. La Commissione evidenzia altresì che l'analisi della redditività ex-ante sia il criterio più pertinente per valutare la conformità degli accordi tra aeroporti e compagnie aeree al test MEO.

Al fine di consentire una corretta applicazione del test MEO, gli aeroporti e le compagnie aeree, interessati dagli incentivi pubblici, dovrebbero disporre di tutte le informazioni richieste nella Comunicazione della Commissione, utili alla valutazione del confronto delle condizioni economiche incentivate con i prezzi di mercato e, soprattutto, della redditività incrementale ex-ante dei programmi di incentivazione.

Con riferimento all'analisi dei prezzi di mercato, gli aeroporti dovrebbero basare le proprie analisi su una adeguata definizione del perimetro del mercato (*benchmark* di riferimento), attraverso la valutazione, tra l'altro, dei volumi e della tipologia di traffico, della tipologia e del livello dei servizi aeroportuali forniti, della vicinanza dell'aeroporto ad una grande città, del numero di abitanti nel bacino di utenza, del PIL pro/capite dell'area circostante, delle aree geografiche diverse alle quali i passeggeri potrebbero essere interessati, tenendo conto della necessità di disporre di un numero sufficiente di aeroporti di raffronto idonei (*"comparator airports"*).

Con riferimento, invece, all'analisi dei profitti incrementali derivanti dagli incentivi, gli aeroporti dovrebbero disporre di informazioni storiche e prospettive di medio periodo, verosimili e dettagliate, in merito agli incrementi di volumi di traffico ed alla variazione dei costi e dei ricavi che deriverebbero dai programmi di incentivazione. In tal senso, i costi e i ricavi incrementali, nonché il tasso di

remunerazione del capitale, dovrebbero essere determinati a partire dalle stime prospettiche di sviluppo di nuove rotte e traffico, dettagliando, attraverso i modelli approvati dall'Autorità con la delibera n.64/2014, le relazioni costo/volumi e ricavi/volumi.

A tal fine, è necessario tener conto della capacità storica e prospettica di gestione del traffico degli aeroporti, nonché del loro grado di utilizzo, storico e prospettico, così da evidenziare eventuali esigenze di nuovi investimenti infrastrutturali. Le informazioni prospettiche richieste dal test MEO dovrebbero essere coerenti e in continuità con i modelli di costo aeroportuali adottati dall'Autorità, sia in termini di valorizzazione delle voci di costo (esigibili e non) e di ricavo, sia in termini di allocazione contabile ai servizi aeroportuali. L'elasticità dei costi alle variazioni prospettiche dei volumi di traffico dovrebbe essere anch'essa coerente con gli ultimi modelli di costo applicati ai fini della determinazione dei diritti aeroportuali, fatti salvi i casi adeguatamente motivati. Analogamente ai modelli di contabilità dei costi, il tasso di remunerazione del capitale degli eventuali investimenti incrementali dovrebbe essere determinato in conformità alla metodologia fissata con la delibera n.64/2014.

Sempre ai fini dell'analisi ex-ante di profittabilità incrementale, occorre precisare che, in linea con gli orientamenti della Commissione per definire le stime dei ricavi incrementali, il gestore può tenere in considerazione le entrate attese da attività non aeronautiche derivanti dall'attività della compagnia aerea (come ad esempio i margini delle attività commerciali).

Ciò premesso, l'Autorità terrà conto di quanto previsto dalle Linee guida inerenti le incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree, nell'ambito delle attività di revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali.

II. Procedura di scelta dei beneficiari delle incentivazioni

Le Linee guida MIT sono finalizzate a garantire la più ampia accessibilità delle compagnie aeree ai programmi di incentivazione, non conformi al test MEO, adottati dai gestori aeroportuali per l'avviamento e lo sviluppo delle rotte aeree. Ai gestori aeroportuali resta la libertà di scelta delle compagnie aeree ritenute più idonee per lo sviluppo delle rotte e del traffico aereo. In questo senso, le Linee guida prevedono che il gestore dell'aeroporto pubblici semestralmente i programmi di incentivi ed effettui procedure selettive dei beneficiari.

La predeterminazione dei criteri di scelta dei beneficiari degli incentivi è una condizione essenziale per il rispetto del principio di non discriminazione, tutelato sia in ambito comunitario che in ambito nazionale come diretto precipitato degli articoli 3 e 97 della Costituzione. Al riguardo si richiama, infatti, quanto disposto dall'art. 12 della legge n. 241/90 (Legge sul procedimento amministrativo) secondo cui: *"1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. 2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1."*

Si rammenta poi che l'art. 1, comma 1-ter della citata l. n. 241/90 prevede: *"I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge"*. Tra i criteri menzionati dal comma 1 dell'art. 1 della legge n. 241/90 compaiono proprio quelli di imparzialità e trasparenza.

Si ritiene pertanto che i gestori aeroportuali di cui all'art. 13, comma 14 d.l. 145/2013 non possano sottrarsi all'obbligo di predeterminazione dei criteri di scelta del beneficiario.

La natura pubblica del finanziamento da erogare costituisce, infatti, un vincolo per l'operato del gestore aeroportuale in tale fase. La predeterminazione dei criteri di scelta del beneficiario favorisce, d'altronde, il rispetto dei criteri di trasparenza e massima partecipazione dei vettori potenzialmente interessati, espressamente citati nel suddetto comma 14.

Torino, 8 settembre 2016

Il Presidente
Andrea Camanzi

Dichiaro che il presente documento informatico è conforme all'originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 82/2005.

Il Presidente
Andrea Camanzi