

Gli aiuti di Stato agli aeroporti nei nuovi Orientamenti della Commissione europea: istruzioni per l'uso alla luce della recente prassi decisionale della Commissione

*Olga Simeon, Giorgio Perini**

Sommario: 1. Gli aiuti di Stato agli aeroporti nei nuovi Orientamenti della Commissione europea – 1.1. Il contesto – 1.2. La struttura dei nuovi Orientamenti – 1.3. I chiarimenti sulla natura di aiuto di Stato dei finanziamenti agli aeroporti – 1.4. I criteri di compatibilità degli aiuti all'investimento a favore degli aeroporti – 1.4.1. Contributo al raggiungimento di un obiettivo di interesse comune – 1.4.2. Effetto d'incentivazione, necessità e proporzionalità dell'aiuto – 1.4.3. Effetti negativi sulla concorrenza limitati al minimo – 1.4.4. Procedure di notifica preventiva – 1.5. I criteri di compatibilità degli aiuti al funzionamento a favore degli aeroporti – 1.6. Gli aiuti agli aeroporti che svolgono servizi di interesse economico generale – 2. La sintesi della posizione nazionale vista dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Ue – 3. Il ruolo e la partecipazione delle Regioni italiane al processo di formazione e attuazione dei nuovi Orientamenti

1. Gli aiuti di Stato agli aeroporti nei nuovi Orientamenti della Commissione europea

I nuovi Orientamenti della Commissione europea, adottati il 20 febbra-

* Il contributo costituisce una rielaborazione degli interventi svolti dai relatori al seminario del 19 dicembre 2014, organizzato dal CISEDO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Olga Simeon ha redatto il paragrafo 1, basandosi sull'intervento di Nicolas Imbert (*Case manager*, Unit F2, DG COMP Commissione europea), e il paragrafo 3, Giorgio Perini ha redatto il paragrafo 2. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

io 2014, sono entrati in vigore il 4 aprile¹ e trattano sia gli aiuti di Stato agli aeroporti che gli aiuti alle compagnie aeree. Il tema che viene approfondito in questa sede riguarda i soli aiuti di Stato agli aeroporti, illustrando, in primo luogo, il contesto in cui la Commissione europea ha sviluppato i nuovi Orientamenti e successivamente gli obiettivi che essa intende perseguire.

1.1. *Il contesto*

Negli ultimi anni, la Commissione aveva ricevuto un numero crescente di denunce aventi ad oggetto accordi tra aeroporti e compagnie aeree, soprattutto tra aeroporti regionali e vettori a basso costo. Secondo i denunciatori, questi accordi conferivano molto spesso aiuti di Stato alle compagnie aeree sotto forma di diritti aeroportuali anormalmente bassi, sconti sui diritti aeroportuali o altri tipi di incentivi. Si trattava di un problema importante, se considerato unitamente alla questione del finanziamento pubblico degli aeroporti, che nell'Unione europea ammontano ad una cifra considerevole, circa 460, di cui larga parte sono piccoli aeroporti – il 60% di essi ha un traffico inferiore a un milione di passeggeri all'anno – molti dei quali non sono redditizi e sopravvivono solo grazie agli aiuti di Stato, in particolare agli aiuti al funzionamento. Secondo le stime della Commissione europea circa il 40% degli aeroporti dell'UE è in perdita in un contesto di generale sovraccapacità delle infrastrutture al livello degli aeroporti regionali, molti dei quali sono sottoutilizzati e quindi non redditizi anche, in alcune situazioni, a causa della presenza di un altro aeroporto nella stessa zona. Alla luce di questi elementi, la Commissione ha ritenuto necessario rivedere gli «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» adottati nel 2005², con l'obiettivo di limitare le distorsioni della concorrenza

(1) Comunicazione della Commissione – Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree – G.U. UE C 99 del 4.4.2014, che al punto 24 sostituiscono gli orientamenti sul settore aeronautico del 1994 (Applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, G.U. CE C 350 del 10.12.1994, pag. 5) e del 2005 (Comunicazione della Commissione – Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (G.U. CE C 312 del 9.12.2005, pag. 1).

(2) Cit. *supra*.

nel mercato interno, assicurando pari condizioni di concorrenza a livello delle compagnie aeree ma anche a livello degli aeroporti europei, tenuto conto che essi sono in concorrenza tra loro per attirare le compagnie, tanto più forte se ubicati nello stesso bacino di utenza. Al contempo, la Commissione intendeva anche mantenere la possibilità di autorizzare aiuti di Stato ben concepiti e diretti a contribuire al raggiungimento di importanti obiettivi di interesse comune per l'Unione europea: la mobilità dei cittadini, il collegamento delle regioni europee, la lotta alla gestione dei principali *hub* europei e lo sviluppo regionale.

1.2. La struttura dei nuovi Orientamenti

In primo luogo, gli Orientamenti contengono indicazioni in merito alle circostanze in cui taluni tipi di misure costituiscono aiuti di Stato, sia con riferimento alle misure a favore di aeroporti che agli accordi tra aeroporti e compagnie aeree. In secondo luogo, essi stabiliscono i criteri che la Commissione intende utilizzare nel valutarne la compatibilità, rafforzando i criteri esistenti negli Orientamenti del 2005 per gli aiuti agli investimenti, ritenuti non sufficienti ad assicurare la necessità e proporzionalità e il contributo effettivo al perseguimento di interessi comuni, introducendo un meccanismo di eliminazione graduale degli aiuti al funzionamento a favore degli aeroporti, e infine semplificando le regole esistenti per gli aiuti all'avviamento delle compagnie aeree.

1.3. I chiarimenti sulla natura di aiuto di Stato dei finanziamenti agli aeroporti

La nozione di aiuto di Stato presuppone che la misura pubblica sia concessa a favore di un'impresa, che il diritto della concorrenza definisce come qualsiasi entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita e dalle modalità di finanziamento, che svolge un'attività economica consistente nell'offrire beni o servizi sul mercato. Nel contesto delle misure di finanziamento pubblico a favore degli aeroporti, nel 1994 la Commissione aveva adottato una Comunicazione in cui affermava che la gestione, costruzione e ampliamento di infrastrutture di trasporto non sono attività economiche. Successivamente, nelle sentenze *Aéroports de*

Paris del 2000³ e *Leipzig-Halle* del 2011⁴, la Corte di giustizia riconosceva invece la natura economica di queste attività, con particolare riferimento alla costruzione, all'ampliamento e alla gestione di infrastrutture aeroportuali destinate a fini commerciali, ad esempio per fornire accesso dietro remunerazione di infrastrutture commerciali come i terminali, le piste di decollo, i piazzali, le piste di rullaggio. Peraltro, nella stessa occasione, la Corte riconosceva che il gestore di un aeroporto eserciti anche attività non economiche, segnatamente quelle che rientrano sotto la responsabilità dello Stato nell'esercizio dei poteri pubblici, quali, ad esempio, il controllo del traffico aereo, i servizi doganali, o i controlli di polizia.

Gli Orientamenti chiariscono in particolare⁵ che un finanziamento pubblico concesso al gestore di un aeroporto per un'attività non economica, come ad esempio una sovvenzione per sistemare i locali per i servizi doganali non costituisce aiuto di Stato, se sono soddisfatte tre condizioni. La prima condizione richiede che il finanziamento sia erogato per autentiche attività non economiche, di cui gli Orientamenti contengono una lista esemplificativa, non esaustiva⁶. La seconda condizione richiede che il finanziamento sia strettamente limitato ai costi dell'attività non economica interessata. La terza condizione, infine, richiede che il finanziamento non comporti discriminazione tra aeroporti: ad esempio, se in uno Stato membro una legge nazionale stabilisce che tutti gli aeroporti devono sostenere i costi dei servizi antincendio, qualora lo stesso Stato membro concedesse una sovvenzione per questa attività ad uno specifico aeroporto, la sovvenzione costituirebbe aiuto di Stato, in quanto attribuirebbe un vantaggio economico consistente nella riduzione dei

(3) Sentenza del Tribunale 12 dicembre 2000, causa T-128/98, *Aéroports de Paris/Commissione* (Racc. pp. II-3929).

(4) Sentenza del Tribunale 24 marzo 2011, cause riunite T-443/08 e T-455/08, *Leipzig-Halle* (Racc. pp. II-01311).

(5) Punti 34-37.

(6) L'elenco comprende le seguenti attività: controllo del traffico aereo, servizi di polizia e servizi doganali, servizi antincendio per gli aerei, attività necessarie alla protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita, quali il controllo dei passeggeri e del bagaglio a mano e di stiva.

costi di servizi che, sulla base della legge nazionale, sono normalmente sostenuti dagli aeroporti. Giova precisare che l'analisi di questa condizione dev'essere fatta al livello pertinente individuato in riferimento all'autorità competente ad organizzare il finanziamento delle attività non economiche degli aeroporti, che potrà essere quindi nazionale o regionale. Se ad esempio in uno Stato membro le Regioni sono competenti a decidere se gli aeroporti devono sostenere i costi dei servizi antincendio, o se possono ricevere sovvenzioni per questi servizi, l'analisi della presenza o dell'assenza di discriminazione dev'essere eseguita a livello della Regione. Tale è ad esempio il caso del Belgio, in cui la competenza per organizzare il finanziamento delle attività non economiche degli aeroporti risiede nelle regioni, come evidenziato nell'analisi della Commissione europea nella decisione del 1° ottobre 2014 relativa all'aeroporto di Charleroi, conclusasi per l'assenza di discriminazioni tra gli aeroporti della Regione Vallonia. Diversamente, in Francia tale competenza è nazionale ed è disciplinata da una legge dello Stato che individua in dettaglio le attività non economiche degli aeroporti francesi e assicura che i gestori aeroportuali non possano ricevere sovvenzioni superiori ai costi delle stesse. Nel contesto di tre recenti decisioni adottate dalla Commissione il 23 luglio 2014 riguardanti tre aeroporti francesi⁷, la Commissione ha quindi condotto l'analisi dell'eventuale discriminazione tra aeroporti a livello nazionale, riscontrando l'assenza di discriminazione tra gli aeroporti francesi e l'assenza di aiuti di Stato.

1.4. I criteri di compatibilità degli aiuti all'investimento a favore degli aeroporti

Un aiuto per progetto di investimento deve soddisfare i seguenti requisiti⁸: contribuire a un obiettivo di interesse comune⁹, essere necessario, essere uno strumento politico adeguato per conseguire l'obiettivo, avere un effetto di incentivazione, essere proporzionato, produrre limita-

(7) Casi SA.22614 (Pau), SA.33961 (Nîmes), SA.33963 (Angoulême).

(8) Punti 83-111.

(9) Punti 84-86.

ti effetti negativi sulla concorrenza¹⁰, soddisfare le regole sulla trasparenza.

1.4.1. Contributo al raggiungimento di un obiettivo di interesse comune

Tale requisito è soddisfatto se il progetto contribuisce alla mobilità dei cittadini, al collegamento delle regioni, alla lotta alla congestione nei principali *hub* e allo sviluppo regionale, ma soprattutto se non contribuisce alla creazione di capacità inutilizzata o alla duplicazione di aeroporti sottoutilizzati nella stessa zona. Gli Orientamenti forniscono una serie di criteri per assicurare il perseguimento di questi obiettivi di interesse comune, prevedendo l'obbligo che la nuova infrastruttura abbia prospettive di utilizzo a medio termine e non riduca le prospettive di utilizzo a medio termine di altri aeroporti ubicati nello stesso bacino di utenza, precisando di nutrire dubbi circa la compatibilità di un aiuto agli investimenti a favore di un aeroporto ubicato nello stesso bacino di utenza di un altro aeroporto sottoutilizzato. Gli Orientamenti definiscono il «bacino di utenza» di un aeroporto¹¹ come una zona stabilita di norma a 100 km di distanza o a circa 60 minuti di percorrenza dall'aeroporto, ferma restando la possibilità che esso sia definito tenendo conto della specificità di ciascun aeroporto, come ad esempio nei casi delle regioni montuose o tenendo conto del modello industriale dell'aeroporto.

Un caso interessante rispetto al problema della duplicazione di un aeroporto sottoutilizzato e alla nozione di bacino di utenza, riguarda l'aeroporto militare di Gdynia, in Polonia, sul quale la Commissione ha adottato una decisione l'11 febbraio 2014¹². Le autorità pubbliche polacche intendevano trasformare questo aeroporto militare in aeroporto civile, concedendo aiuti agli investimenti e al funzionamento. L'aeroporto di Gdynia si trovava però a 25 km di distanza dall'aeroporto di Gdansk, che funzionava al 50-60% della sua capacità e aveva lo stesso modello

(10) Punti 106-110.

(11) Punti 25-12.

(12) Caso SA.35388 (Gdynia).

industriale di Gdynia. I due aeroporti, pertanto, sarebbero stati in evidente concorrenza tra di loro e l'aiuto all'aeroporto di Gdynia avrebbe avuto un effetto negativo sull'aeroporto di Gdansk: per questo motivo la Commissione concluse che l'aiuto non contribuiva ad un obiettivo di interesse comune, adottando una decisione negativa imponendo alla Polonia il recupero dell'aiuto.

1.4.2. *Effetto d'incentivazione, necessità e proporzionalità dell'aiuto*

L'aiuto deve avere un effetto di incentivazione, cioè dev'essere tale da modificare il comportamento del beneficiario. Ciò implica che l'aiuto sia necessario, cioè che in sua assenza l'impresa non avrebbe effettuato il progetto o non l'avrebbe effettuato nella stessa misura.

Per applicare questo principio, la Commissione usa la nozione di «*deficit* di finanziamento» del progetto di investimento, definito negli Orientamenti come pari al valore attuale netto della differenza tra le entrate attese dal progetto e i costi attesi, sia costi di investimento che costi di funzionamento dell'infrastruttura. Le entrate e i costi attesi devono essere stabiliti sulla base del piano industriale stimati sul periodo di utilizzo economico del bene. Si tratta di un valore attuale netto, pertanto si deve utilizzare un tasso di attualizzazione che deve corrispondere al costo del capitale per il gestore dell'aeroporto. Se il *deficit* di finanziamento risulta negativo, significa che il gestore dell'aeroporto, senza l'aiuto, non avrebbe un incentivo per attuare il progetto, dimostrando la presenza di un effetto di incentivazione. Resta fermo tuttavia che l'aiuto non deve superare il *deficit* di finanziamento.

Per quanto riguarda la proporzionalità dell'aiuto, volta a limitare l'importo dell'aiuto al minimo indispensabile per l'attuazione del progetto, i nuovi Orientamenti introducono un requisito supplementare rispetto agli Orientamenti del 2005, segnatamente la regola per cui l'aiuto non deve superare l'intensità massima di aiuto moltiplicata per i costi ammissibili del progetto. Tra i costi ammissibili vi sono quelli relativi agli investimenti in infrastrutture aeroportuali – piste di rullaggio, di atterraggio, piazzali – e i costi delle infrastrutture di assistenza a terra – nastri di riconsegna bagagli, serbatoi per stoccaggio carburante e attrezzature aeroportuali. I costi d'investimento per attività non aeroportuali, quali parcheggi, alberghi, ristoranti, uffici, non sono ritenuti costi ammissibili. Le intensità massime

di aiuto dipendono dalle dimensioni dell'aeroporto: per gli aeroporti con traffico inferiore a un milione di passeggeri all'anno l'intensità massima di aiuto è del 75%, per gli aeroporti con un traffico tra un milione e 3 milioni di passeggeri è del 50%, per quelli con traffico tra 3 e 5 milioni di passeggeri all'anno l'intensità è del 25%, mentre gli aeroporti che hanno un traffico superiore a 5 milioni di passeggeri all'anno, in linea di principio, non possono ricevere aiuti agli investimenti, perché ritenuti in grado di coprire i costi agli investimenti tramite risorse proprie o del mercato dei capitali. Gli Orientamenti prevedono tuttavia alcune deroghe, innanzitutto per gli aeroporti situati in «regioni remote» come definite dagli Orientamenti, per i quali le intensità massime di aiuto possono essere aumentate di 20 punti percentuali¹³, ma anche per i progetti di trasferimento degli aeroporti, per gli aeroporti con meno di un milione di passeggeri all'anno situati in regioni periferiche e, infine, per aeroporti con più di 5 milioni di passeggeri all'anno in circostanze eccezionali.

1.4.3. *Effetti negativi sulla concorrenza limitati al minimo*

Come sopra ricordato, la Commissione ritiene che la creazione di capacità inutilizzata o la duplicazione di aeroporti sottoutilizzati nello stesso bacino di utenza possa avere indebiti effetti distorsivi della concorrenza, condizioni che rendono dubbia la compatibilità degli aiuti all'investimento. Gli Orientamenti prevedono altresì che l'importo massimo dell'aiuto debba essere fissato *ex ante* e preclude la possibilità di eventuali aumenti durante l'attuazione del progetto: se l'aiuto fosse determinato sulla base di costi reali, infatti, il gestore non sarebbe incentivato a minimizzare i costi e ad essere efficiente. A tal fine giova sottolineare l'importanza del piano industriale non solo con riferimento alle previsioni delle entrate e dei costi legati al progetto, ma anche alle previsioni del traffico dell'aeroporto stesso e degli effetti previsti sul traffico negli altri aeroporti ubicati nello stesso bacino di utenza.

Infine, un altro requisito importante previsto dagli Orientamenti è che l'aeroporto sia aperto a tutti i potenziali utilizzatori, non solo a taluni vettori aerei.

(13) Ad esempio, per un aeroporto con un traffico di due milioni di passeggeri, l'intensità massima di aiuto può essere pari al 70%, mentre fuori dalle regioni remote è pari al 50%.

1.4.4. Procedure di notifica preventiva

Nei nuovi Orientamenti la Commissione invita gli Stati membri a notificare regimi di aiuti¹⁴ agli investimenti a favore degli aeroporti, non solo aiuti individuali, fermo restando l'obbligo di notifica individuale per alcune categorie di aiuti agli investimenti¹⁵ per i quali i rischi di distorsione alla concorrenza sono più importanti, segnatamente: gli aiuti a favore di aeroporti con più di 3 milioni di passeggeri all'anno, gli aiuti con un'intensità di aiuto superiore al 75% a favore di un aeroporto con meno di un milione di passeggeri all'anno, salvo nel caso delle regioni remote; gli aiuti concessi per il trasferimento di un aeroporto; gli aiuti per il finanziamento di un aeroporto misto passeggeri e merci che gestisce più di 200.000 tonnellate di merci all'anno; gli aiuti per realizzare un nuovo aeroporto passeggeri; gli aiuti agli investimenti di un aeroporto entro 100 km o 60 minuti di percorrenza da un aeroporto esistente.

1.5. I criteri di compatibilità degli aiuti al funzionamento a favore degli aeroporti

Nonostante gli aiuti al funzionamento a favore degli aeroporti fossero in linea di principio vietati dagli Orientamenti del 2005, tale divieto non ha mai trovato effettiva applicazione perché avrebbe potuto portare alla chiusura di molti aeroporti europei, tra i quali anche aeroporti funzionali alla mobilità dei cittadini e all'accessibilità delle regioni e che possiedono il potenziale di diventare redditizi senza aiuti al funzionamento dopo un periodo di adattamento. Per questa ragione la Commissione ha ritenuto opportuno di non proibire tutti gli aiuti al funzionamento a partire dal 4 aprile 2014, data di entrata in vigore degli Orientamenti, nonostante la natura fortemente distorsiva, in linea generale, di tutti gli aiuti al funzionamento. Nell'autorizzarli in via eccezionale e derogatoria, la Commissione li ha circoscritti ad un periodo transitorio di dieci anni concluso il quale essi devono essere eliminati, adottando regole diverse per tre categorie di aeroporti.

La prima categoria di aeroporti, con più di 3 milioni di passeggeri all'an-

(14) Punti 109-110.

(15) Punto 111.

no, non può ricevere aiuti al funzionamento già dal 4 aprile 2014, perché trattasi di aeroporti che, in linea generale, sono in grado di coprire i costi di funzionamento con proprie risorse.

La seconda categoria riguarda gli aeroporti con un traffico tra 700.000 e 3 milioni di passeggeri all'anno, per i quali è previsto un periodo transitorio di dieci anni durante il quale possono ricevere aiuti al funzionamento, fermo restando che i gestori devono intraprendere tutte le azioni necessarie per raggiungere la copertura dei costi di funzionamento con risorse proprie entro la fine del periodo transitorio.

La terza categoria riguarda infine gli aeroporti con meno di 700.000 passeggeri all'anno, ai quali è possibile concedere aiuti al funzionamento per un periodo di cinque anni, ferma restando una revisione di medio termine che la Commissione effettuerà tra quattro anni, per valutare se sussistono le condizioni per estendere il periodo transitorio riconoscendo la difficoltà a coprire tutti i costi di funzionamento con risorse proprie entro il termine del periodo transitorio.

I criteri di compatibilità degli aiuti al funzionamento agli aeroporti con traffico inferiore a 3 milioni di passeggeri all'anno sono simili a quelli richiesti per gli aiuti di Stato agli investimenti¹⁶. Anche in questo caso è importante avere un buon piano industriale *ex ante*. Nel caso degli aiuti al funzionamento, tal piano industriale dev'essere relativo a tutta l'attività economica dell'aeroporto, comprese le previsioni di costi ed entrate, le previsioni di traffico relative all'aeroporto stesso e l'effetto probabile dell'esistenza dell'aeroporto, o dell'aiuto al funzionamento, sul traffico degli altri aeroporti situati nello stesso bacino di utenza.

Anche per gli aiuti al funzionamento, gli Orientamenti chiedono il rispetto dei principi di necessità, dell'effetto incentivante e di proporzionalità, applicati dalla Commissione attraverso la nozione di «*deficit di finanziamento di esercizio*» durante il periodo transitorio, che corrisponde al valore attuale netto delle perdite di esercizio attese dell'aeroporto, quindi il valore attuale netto della differenza tra le entrate e i costi

(16) L'intervento deve contribuire a un obiettivo d'interesse comune per l'UE, dev'essere necessario, dev'essere uno strumento politico adeguato per conseguire l'obiettivo, avere effetto di incentivazione, essere proporzionato, limitare gli effetti negativi sulla concorrenza, rispettare i requisiti di trasparenza.

di esercizio, fermo restando che i costi di investimento devono essere esclusi da tale analisi e che l'importo massimo dell'aiuto non deve superare il deficit di finanziamento¹⁷. Se il *deficit* di finanziamento di esercizio atteso è negativo significa che l'aeroporto ha bisogno di un aiuto al funzionamento per sopravvivere e, pertanto, l'aiuto ha un effetto di incentivazione. Per quanto riguarda la proporzionalità dell'aiuto, l'importo massimo non deve superare un'intensità massima di aiuto moltiplicata per il deficit di finanziamento di esercizio iniziale e per il numero di anni. Il *deficit* di finanziamento di esercizio iniziale corrisponde alle perdite di esercizio medie dal 2009 al 2013. Per quanto riguarda l'intensità massima di aiuto, essa è pari al 50% per gli aeroporti con traffico tra 700.000 e 3 milioni di passeggeri all'anno¹⁸, e all'80% per gli aeroporti con traffico inferiore a 700.000 passeggeri all'anno¹⁹.

Al fine di verificare la compatibilità degli aiuti al funzionamento, la Commissione tiene conto delle distorsioni della concorrenza e degli effetti sugli scambi, in particolare verificando che tutti gli aeroporti nello stesso bacino di utenza saranno in grado di coprire i costi di esercizio alla fine del periodo transitorio²⁰, in particolare sulla base delle informazioni contenute nel piano industriale.

Anche per quanto riguarda gli aiuti al funzionamento, la Commissione invita gli Stati membri a preferire la notifica di regimi di aiuto rispetto alla notifica delle singole misure di aiuto individuali, fermo restando l'obbligo di notifica individuale degli aiuti al funzionamento di aeroporti misti, passeggeri e merci, che gestiscono più di 200.000 tonnellate di merci all'anno e degli aiuti al funzionamento di aeroporti situati entro una distanza di 100 km o 60 minuti di percorrenza da un altro aeroporto esistente.

(17) Quando vi è un grado elevato di incertezza l'importo massimo di aiuto può essere determinato in base al deficit di finanziamento di esercizio iniziale, vale a dire il deficit di finanziamento reale osservato sul periodo dal 2009 al 2013.

(18) Per questa categoria di aeroporti non possono esserci aiuti di Stato al funzionamento dopo il 2024.

(19) Aiuto massimo per il periodo 2014-2019.

(20) A questo proposito si veda il caso della decisione adottata il 1° ottobre 2014 dalla Commissione con riferimento all'aeroporto tedesco di Zweibrücken con cui ha imposto alle autorità di recuperare l'aiuto.

La Commissione europea ha ripreso i principi sopra illustrati nel documento contenente linee guida sull'applicazione delle regole degli aiuti di Stato al finanziamento pubblico delle infrastrutture, che consiste di schede tematiche inerenti vari tipi di infrastrutture, tra cui la scheda n. 2 dedicata alle infrastrutture aeroportuali, pubblicato sul sito della Direzione Generale Concorrenza in data 21.9.2015²¹.

1.6. *Gli aiuti agli aeroporti che svolgono servizi di interesse economico generale*

In conclusione, giova ricordare la nozione di Servizio di interesse economico generale (SIEG) applicata al settore degli aeroporti²². Secondo i nuovi Orientamenti, la gestione di un aeroporto può essere considerata un SIEG soltanto in casi ben giustificati²³, che si verificano quando «parte dell'area potenzialmente servita dall'aeroporto rimarrebbe, in assenza di tale aeroporto, isolata dal resto dell'UE in misura tale da pregiudicarne lo sviluppo economico e sociale». Ne consegue che un aeroporto può esser considerato un SIEG solo in base ad una valutazione caso per caso della situazione specifica dell'aeroporto nella regione in cui si trova: è escluso, pertanto, che tutti i piccoli aeroporti possano essere considerati SIEG soltanto perché sono piccoli. Qualora la gestione di un aeroporto sia considerata un SIEG, e quindi l'autorità pubblica responsabile del servizio abbia formalmente imposto al gestore dell'aeroporto chiari obblighi di servizio pubblico, in linea di principio lo Stato membro può concedere aiuti sotto forma di compensazioni per coprire la differenza tra i costi di funzionamento e di investimento e le entrate senza i vincoli del periodo transitorio, nel rispetto delle regole generali sugli aiuti di Stato finanziamento pubblico di servizi di interesse economico generale richiamate dagli Orientamenti²⁴.

(21) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/state_aid_grids_2015_en.pdf.

(22) Sul punto, v. anche *infra* par. 2.

(23) Punto 72 degli Orientamenti.

(24) Punti 67-76 degli Orientamenti.

2. La sintesi della posizione nazionale vista dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Ue

Molta acqua è passata sotto ai ponti dai precedenti Orientamenti sugli aiuti di Stato per il settore dell'aviazione del 2005²⁵.

In particolare, per quanto riguarda gli investimenti in infrastrutture aeroportuali, la prassi della Commissione europea è cambiata sostanzialmente a seguito della sentenza nel caso noto come *Leipzig-Halle*²⁶ che ha confermato e precisato la valutazione effettuata dalla Commissione già nel caso *Aéroports de Paris*²⁷.

Il discrimine, di cui tener conto nell'interlocuzione con la Commissione europea sui nuovi Orientamenti, ora è chiaro: se l'infrastruttura sarà sfruttata commercialmente (presenza di attività economica), non solo la sua gestione, ma anche la sua costruzione sono potenzialmente soggetti alle regole sugli aiuti di Stato.

La semplice presenza di attività commerciale non implica tuttavia automaticamente assoggettamento all'art. 107, par. 1 del TFUE, che definisce a quali condizioni gli aiuti pubblici alle imprese sono vietati.

Se è infatti evidente che i grandi aeroporti (e a maggior ragione i c.d. *hub*) vi rientrano e che viceversa i piccolissimi aeroporti con volumi di traffico di qualche migliaio di passeggeri l'anno non vi sono soggetti, c'è un'ampia area grigia che non consente certezza giuridica o meglio che consiglia, per prudenza, di considerare suscettibile di incidere sulla concorrenza anche ciò che di fatto non lo è.

La stessa Commissione europea ha più volte ribadito di riconoscere e di porsi questo problema, anche se non ha mai avanzato nessuna proposta formale in questo senso. Tuttavia, nel corso di una riunione multilaterale con tutti gli Stati membri, un suo alto funzionario si era sbilanciato a dichiarare che fino a 30/35.000 passeggeri/anno tutti possono condividere che non ci sia rischio di incidenza sugli scambi mentre certamente questa possibilità è concreta già quando un aeroporto ha 200.000 passeggeri/anno e questo per coerenza con le norme sui SIEG

(25) Cit., v. nota 2.

(26) Cit., v. nota 3.

(27) Cit., v. nota 3.

(c.d. “pacchetto Almunia” sugli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di oneri di servizio pubblico).

Ecco quindi una prima, ma molto importante, area di lavoro: arrivare ad individuare dei criteri condivisi con la Commissione per escludere del tutto i piccolissimi aeroporti da ogni obbligo in materia di aiuti di Stato, e questo per evitare di dover notificare qualsiasi progetto di finanziamento pubblico ad infrastrutture aeroportuali, magari soltanto per certezza giuridica.

Nemmeno il pur generoso, e recentemente ampliato, Regolamento generale di esenzione per categoria (regolamento (UE) n. 651/2014)²⁸ è applicabile purtroppo nel caso di specie perché la Commissione, ritenendo che non ci sia ancora una casistica sufficientemente consolidata, ha inteso applicare al settore dell'aviazione solo i nuovi orientamenti del 2014 che non prevedono deroghe all'obbligo di notifica preventiva. La stessa Commissione però, temendo fin dall'inizio una “valanga” di notifiche da parte dei 28 Stati membri, in particolare per finanziamenti ai numerosissimi piccoli aeroporti locali, ha fortemente incoraggiato l'adozione di regimi “ombrello” nazionali, ossia delle norme quadro che traducano a livello nazionale le norme europee in materia delegando agli Stati membri la verifica di talune condizioni (il calcolo del *funding gap* nel caso degli aiuti agli investimenti infrastrutturali per esempio e il rispetto dell'intensità di aiuto con particolare riferimento al reperimento della quota parte di finanziamento proprio libero da elementi di aiuto). L'adozione di regimi “ombrello” nazionali consente pertanto l'attivazione molto più rapida di progetti regionali o locali. La Francia per esempio vi ha già provveduto con tre regimi (casi SA. 39936-39937 e 39938) relativi alle tre tipologie di aiuto previste dalla normativa europea (agli investimenti, al funzionamento e all'avvio di nuove rotte) che possono fornire un utile esempio per gli altri Stati membri, tra cui l'Italia, che infatti si sta accingendo a notificare il proprio regime quadro di aiuti all'aviazione, a seguito di un serrato lavoro di coordinamento, che ha visto coinvolta anche la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE, so-

(28) Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato – G.U. UE L 187 del 26.06.2014.

prattutto per sondare informalmente con la Commissione europea talune ipotesi interpretative dei nuovi orientamenti.

Questa attività si è soprattutto estrinsecata con riferimento agli aiuti transitori al funzionamento dei piccoli aeroporti.

Il nodo principale, per questo tipo di aiuti, consiste, come noto, nella quantificazione del *deficit* di finanziamento di esercizio iniziale, che può essere finanziato fino all'80% per i primi 5 anni del periodo transitorio (per aeroporti fino a 700.000 passeggeri l'anno), come previsto al punto 130 degli Orientamenti, alla luce delle definizioni di deficit di finanziamento iniziale e di ricavi aeroportuali (rispettivamente punti 23 e 7 degli Orientamenti),

Il principale nodo consiste nella possibilità di detrarre dai ricavi aeroportuali gli incentivi forniti alle compagnie aeree, anche laddove questi ultimi non siano transitati per il bilancio dell'aeroporto ma siano stati versati direttamente da altri soggetti.

A favore di tale interpretazione, sostenuta dalle autorità italiane in tutte le sedi ed in particolare in occasione delle riunioni multilaterali Stati membri-Commissione europea sugli aiuti all'aviazione e, più recentemente, nell'ambito del Gruppo di lavoro sugli aiuti alle infrastrutture, istituito in occasione del primo forum ad alto livello sulla modernizzazione degli aiuti di Stato, milita la nota a piè di pagina n. 62 degli Orientamenti, relativa all'analisi di redditività *ex ante* che recita: «Si terrà conto parimenti di qualsiasi sostegno pubblico, come ad esempio accordi di commercializzazione conclusi direttamente tra autorità pubbliche e la compagnia aerea, finalizzati a compensare parte dei normali costi sostenuti dall'aeroporto in relazione all'accordo aeroporto/compagnia aerea. Ciò indipendentemente dalla circostanza che tale sostegno sia concesso direttamente alla compagnia aerea o sia veicolato tramite l'aeroporto o altro soggetto».

Ma c'è un secondo argomento che consentirebbe addirittura di superare il problema rappresentato dal metodo di calcolo del *deficit* di finanziamento iniziale. Infatti il modello basato sul *deficit* di finanziamento di esercizio iniziale sembra, ai sensi dei nuovi Orientamenti, rappresentare un metodo residuale rispetto a quello, generale, illustrato al punto 121 degli Orientamenti, che recita «... l'importo dell'aiuto deve, in linea di massima, essere stabilito *ex ante* come importo fisso che copra il

previsto deficit di finanziamento di esercizio (determinati sulla base di un piano industriale *ex ante*) durante un periodo transitorio di 10 anni». Da ultimo va ricordata l'applicabilità agli aeroporti e alle compagnie aeree degli aiuti sotto forma di compensazione di oneri di servizio pubblico, ai sensi del c.d. "pacchetto SIEG Almunia", che prevede sia la possibilità che determinate compensazioni non costituiscano aiuto (principi della sentenza *Altmark*), sia che possano essere attuati in esenzione dall'obbligo di notifica preventiva, sia infine che possano essere autorizzati preventivamente dalla Commissione quali aiuti compatibili ai sensi della disciplina sui SIEG (vedi sezione 4.2 degli orientamenti).

In talune circostanze infatti, quando il libero mercato non sia in grado di fornire risposte alle esigenze del territorio, l'imposizione di obblighi di servizio pubblico e la possibilità di compensarli adeguatamente, nel rispetto delle normative europee in materia (art. 106 TFUE in particolare), può fornire la risposta adeguata e rendere possibili interventi che altrimenti non troverebbero un quadro giuridico europeo applicabile.

3. Il ruolo e la partecipazione delle Regioni italiane al processo di formazione e attuazione dei nuovi Orientamenti

A fine 2013 il coordinamento delle Regioni e Province autonome italiane in materia di aiuti di Stato si è attivato per partecipare alla consultazione della Commissione europea sulla revisione degli Orientamenti del 2005, svoltasi nell'autunno del 2013, nell'ambito del processo già avviato nel 2011 e conclusosi con l'adozione dei nuovi Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree il 20 febbraio 2014. Le Regioni e le Province autonome hanno ritenuto opportuno soffermarsi sulle proposte della Commissione europea e condividere dei ragionamenti sugli aspetti della riforma che potevano avere maggiore impatto sulle politiche pubbliche a favore degli aeroporti regionali, tenuto conto che larghissima parte degli aeroporti italiani sono aeroporti di piccole o piccolissime dimensioni, partecipati dalle Regioni o dagli Enti locali, e che le modalità correnti di sostegno pubblico degli stessi avrebbero potuto presentare non pochi profili di criticità rispetto al quadro regolatorio europeo che si stava delineando.

Già la giurisprudenza sull'ormai celebre caso dell'aeroporto di Lipsia²⁹ aveva anticipato l'evidenza di un forte cambiamento nell'approccio al finanziamento delle infrastrutture in genere, e in particolare di quelle aeroportuali, in forte cesura rispetto alle «*Aviation Guidelines*» del 1994 che, mai abrogate nemmeno dopo l'adozione degli Orientamenti del 2005, consideravano ancora la costruzione o l'ampliamento delle infrastrutture aeroportuali quale «misura generale di politica economica che non può essere controllata dalla Commissione a norma delle regole del Trattato in materia di aiuti di Stato». Era chiaro che questi cambiamenti avrebbero impattato considerevolmente le politiche pubbliche delle Regioni.

In questo contesto e per questi motivi, le Regioni hanno individuato e condiviso alcune priorità e urgenze su cui ritenevano che la Commissione europea avrebbe dovuto prestare particolare attenzione nel definire i nuovi Orientamenti, e che sono confluite nel documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 17 ottobre 2013³⁰, trasmesso alla Commissione europea quale riscontro alla consultazione pubblica e al Governo quale contributo per la definizione della posizione dell'Italia.

In particolare, pur riconoscendo l'importanza che gli Stati membri dell'Unione dispongano di strumenti comuni e condivisi, come gli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree, capaci di tutelare la concorrenza e di scongiurare costose e deleterie guerre di incentivi, la posizione delle Regioni sosteneva il ruolo e il dovere pubblicistico delle istituzioni di dotare i propri territori di adeguate infrastrutture aeroportuali, ma soprattutto di garantirne il sostegno qualora le dimensioni delle stesse non siano sufficienti all'autofinanziamento, a causa di elevati costi fissi indipendenti dalla dimensione dell'aeroporto, soprattutto nel caso di molti piccoli aeroporti, che rivestono tuttavia un ruolo strategico per la coesione territoriale della Regione servita. Il documento delle Regioni evidenziava che tale è lo scenario che caratterizza l'Italia, come anche altri Stati membri dell'Unione, e che per-

(29) Cit., v. nota 4.

(30) 13/105/CR7/C3.

tanto la Commissione europea dovesse tenerne debitamente conto nei nuovi Orientamenti.

Parimenti, la posizione delle Regioni sottolineava con forza che non tutte le azioni di intervento pubblico a favore degli aeroporti o delle compagnie aeree è in grado di incidere sugli scambi tra Stati membri, e quindi non tutte si configurano come “aiuti di Stato” ai sensi dell’art. 107 par. 1 del Trattato.

Dei 47 aeroporti aperti al traffico commerciale e certificati dall’ENAC presenti in Italia, ve ne sono numerosi che presentano caratteristiche tali da poterli ritenere irrilevanti, anche potenzialmente, per la concorrenza tra Stati membri. Si possono citare a titolo di esempio il numero molto limitato di passeggeri/anno, spesso inferiore a 200.000 e talora anche a 50.000; il ridotto bacino di utenza in termini di popolazione, che può e potrebbe essere servita dall’aeroporto, ad esempio nelle regioni montane o nelle isole; e non da ultimo l’orografia del territorio e l’ubicazione dell’aeroporto, che talora consentono solo voli di aerei di piccola dimensione, condizionando di fatto la mancanza oggettiva di prospettive di sviluppo e quindi il perdurare della condizione di marginalità. Tali caratteristiche connotano gli aeroporti di piccolissime dimensioni e ne precludono la crescita dimensionale nel tempo e quindi ogni possibilità di influenzare il traffico aereo ed i flussi di passeggeri. La strutturale non competitività che gli Orientamenti riconoscono ai piccoli aeroporti con un traffico annuo di passeggeri inferiore a 200.000 in quanto «possono non essere in grado di coprire in larga misura i propri costi di esercizio»³¹, può infatti riguardare anche gli aeroporti con traffico annuo maggiore a quella soglia, qualora ne presentino le medesime caratteristiche.

Le Regioni hanno infatti ricordato che non tutti gli aeroporti aventi traffico inferiore a 200.000 passeggeri all’anno svolgono servizi di interesse economico generale. La possibilità accordata dalla decisione 2012/21/UE di finanziare, in esenzione dall’obbligo di notifica preventiva, i costi operativi degli aeroporti incaricati di un obbligo di servizio pubblico, rappresenta sicuramente un utile strumento per garantire il collegamen-

(31) Punto 118.

to di territori altrimenti non serviti perché geograficamente marginali e quindi non redditizi. La decisione non copre però tutte quelle realtà aeroportuali che rimangono marginali per i motivi anzidetti e che tuttavia non possiedono le caratteristiche necessarie per essere qualificate come aeroporti svolgenti autentici servizi di interesse economico generale, o per le quali le autorità pubbliche non dispongono delle risorse per finanziare in modo permanente un servizio pubblico.

Per questo motivo le Regioni avevano sostenuto l'opportunità di estendere il periodo transitorio nel quale poter finanziare i costi operativi degli aeroporti anche oltre dieci anni, in base ad una valutazione della Commissione che tenesse conto delle dimensioni e degli eventuali efficientamenti gestionali, quantomeno per gli aeroporti con traffico inferiore al milione di passeggeri.

All'iniziale chiusura della Commissione europea dinanzi a tale proposta, è seguita l'integrazione nei nuovi Orientamenti³² della clausola di *favor* per gli aeroporti con traffico inferiore a 700.000 passeggeri all'anno, in base alla quale si prevede una revisione intermedia dopo il primo quinquennio, che non preclude la possibilità di proseguire il regime di aiuti al funzionamento, ove ritenuto necessario dalla Commissione europea. La posizione delle Regioni richiamava altresì l'attenzione su un altro tema di grande interesse per i territori, il sostegno dell'intermodalità. Larga parte dei finanziamenti pubblici delle Regioni e degli Enti locali non riguarda in via esclusiva l'aeroporto e il sedime aeroportuale, bensì interventi infrastrutturali di collegamento dell'aeroporto con altre modalità di trasporto, in funzione di un sistema trasportistico integrato e sostenibile, capace di valorizzare i modi di trasporto più adeguati alle caratteristiche dei territori, piuttosto che di inasprirne la concorrenza. Ad oggi le numerose decisioni della Commissione di autorizzazione di interventi delle Regioni a sostegno dell'intermodalità sono state adottate pressoché quasi esclusivamente ai sensi delle disposizioni dirette del Trattato. Le Regioni hanno quindi sottolineato l'importanza e l'urgenza di disporre di linee guida chiare capaci di fornire indicazioni su come strutturare i propri strumenti di sostegno dell'intermodalità nel rispetto

(32) V. *supra*, par. 1.

delle regole di concorrenza, in particolare laddove l'integrazione modale presuppone una molteplicità di infrastrutture e il quadro giuridico a cui fare riferimento sotto il profilo degli aiuti di Stato può risultare conseguentemente complesso.

Da ultimo, ma non per importanza, le Regioni hanno voluto ricordare l'unicità al mondo del sistema stringente di controllo degli aiuti di Stato dell'Unione europea, e che la competitività dell'aviazione europea a livello globale non può prescindere dai massicci finanziamenti pubblici che i grandi *competitors* internazionali dell'Europa, come gli Stati Uniti, la Russia, l'India o la Cina, continuano ad elargire alle infrastrutture aeroportuali e alle compagnie aeree, ponendo l'Unione in una situazione di rischioso svantaggio competitivo. Anche sulla base di tale considerazione le Regioni chiedevano di poter finanziare nuove rotte da aeroporti europei verso aeroporti al di fuori dello Spazio aereo comune europeo.

La Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia Debora Serracchiani, coordinatrice per gli aiuti di Stato in seno alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ha consegnato tutte le istanze sopra richiamate alla Presidente della Regione Umbria Catuscia Marini, in quanto relatrice al Comitato delle Regioni di un parere concernente la revisione delle linee guida sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree. A breve distanza di tempo dall'approvazione del *position paper* dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la voce delle Regioni italiane è quindi confluita nel parere del Comitato delle Regioni approvato in seduta plenaria in data 28 novembre 2013, che ne ha tenuto conto in larga parte unitamente alle istanze delle altre Regioni europee, dando testimonianza esemplare di sinergia e stretto coordinamento interregionale nella fase ascendente del diritto europeo degli aiuti di Stato. È con soddisfazione infatti che si ritrovano nei nuovi Orientamenti segnali di attenzione per numerose istanze rappresentate dalle Regioni nelle varie fasi che ne hanno portato all'adozione finale del 20 febbraio 2014.

Le Regioni credono che solo il confronto diretto e il dialogo tra chi scrive le regole e ne è garante, e quindi gli uffici della Commissione europea, e i diversi livelli di governo responsabili della corretta attuazione delle stesse, in particolare quello statale e quello regionale, possa con-

tribuire in modo efficace al progressivo perfezionamento del diritto europeo, che deve essere capace di tenere conto delle specificità territoriali nel rispetto degli ordinamenti nazionali e all'insegna della loro integrazione per la realizzazione del mercato interno.

Tale è lo spirito che ha motivato l'azione delle Regioni nel contesto della elaborazione dei nuovi Orientamenti e che potrà essere rinnovato in occasione della prossima estensione del campo di applicazione del Regolamento generale di esenzione per categoria agli aiuti di Stato alle infrastrutture aeroportuali, annunciata dal considerando (1) del regolamento (UE) n. 651/2014³³ come integrazione da effettuarsi entro dicembre 2015.

(33) Cit., v. nota 28.

