



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
13/105/CR7/C3

POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
SULLA REVISIONE DEGLI ORIENTAMENTI IN MATERIA DI
AIUTI DI STATO AGLI AEROPORTI E ALLE COMPAGNIE AEREE

Le Regioni e le Province autonome ritengono che il tema del finanziamento pubblico degli aeroporti e delle compagnie aeree che aprono nuove rotte da aeroporti regionali rivesta un ruolo essenziale nello sviluppo delle economie regionali.

In questo come in molti altri settori, le autorità regionali e locali sono protagoniste di politiche di sviluppo e crescita dei territori, anche attraverso aiuti di Stato, e detengono un'approfondita conoscenza delle economie locali, grazie alla prossimità agli attori economici e sociali, da cui la normativa europea non può prescindere se vuole porsi al servizio dei territori e della loro coesione nel mercato unico. Per questo motivo hanno accolto positivamente l'incarico della Presidente della Regione Umbria di redigere sul tema un parere di iniziativa del Comitato delle Regioni.

Le principali istanze condivise dalle Regioni e Province autonome sono rappresentate nei sette punti seguenti, che sono stati trasmessi alla Commissione europea come contributo alla consultazione pubblica sulla prima proposta di nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree.

1. Il finanziamento delle infrastrutture: prima di tutto un ruolo pubblico istituzionale

Le Regioni e Province autonome esprimono soddisfazione nel vedere riconosciuta dalla Commissione europea l'importanza che gli aeroporti regionali rivestono, da un lato per promuovere lo sviluppo locale e migliorare l'accessibilità, contribuendo in tal modo agli obiettivi di coesione territoriale, di crescita economica dei territori e di occupazione, dall'altro quale serbatoio di capacità aeroportuale rispetto ai grandi *hub* già caratterizzati da crescenti livelli di congestione.

Per questa ragione, ritengono che la sostenibilità e l'efficienza del trasporto aereo dell'Unione dipenda fortemente dalla presenza di un'adeguata rete infrastrutturale di piccoli aeroporti.

Le Regioni e Province autonome in particolare condividono la preoccupazione espressa dalla stessa Commissione europea nei confronti del crescente fabbisogno infrastrutturale che la strategia Europa 2020 innescherà, richiedendo infrastrutture di rete moderne, adeguate e flessibili nel settore dell'energia, dell'ICT e dei trasporti, che possano sostenere la trasformazione dell'Europa in un'economia ad alta intensità di conoscenza, basse emissioni e fortemente competitiva.

Ricordano che la Commissione stessa ha riconosciuto che il mercato non è sempre in grado di consegnare le infrastrutture di cui l'Europa avrebbe bisogno, e che senza l'intervento pubblico molti investimenti necessari alla realizzazione degli obiettivi della strategia europea non si otterrebbero o sarebbero differiti a periodi successivi al 2020.

Se da un lato la Commissione rivolge un appello agli Stati membri affinché si incrementino gli investimenti infrastrutturali dell'Unione, di cui rileva un fabbisogno stimato ad oltre 1,5 trilioni di Euro per il periodo 2010-2020 per soddisfare la domanda odierna di trasporto, evidenziando la forte correlazione tra accessibilità geografica e crescita economica dei territori, dall'altro l'applicazione estensiva dei principi restrittivi derivanti dalla giurisprudenza Leipzig Halle sembra entrare in palese contraddizione con le necessità monitorate.

Le Regioni e Province autonome affermano quindi con forza l'opportunità che, nella congiuntura attuale di uscita dalla crisi, gli effetti positivi dei finanziamenti pubblici alle infrastrutture sulla

coesione, sulla crescita e l'occupazione, siano valutati in un'ottica di priorità rispetto agli eventuali effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi.

Esprimono inoltre forte preoccupazione dinanzi all'applicazione estensiva del principio dell'operatore privato in economia di mercato anche all'autorità pubblica, specialmente in settori come quello infrastrutturale in cui il ruolo dello Stato è storicamente e istituzionalmente insostituibile: alla luce del volume di investimenti necessario e della irrecuperabilità dei costi di investimento se non nel lunghissimo periodo, gran parte degli investimenti infrastrutturali è di fatto insostenibile per un investitore privato. L'assunzione indiscriminata che lo Stato possa essere assimilato ad un operatore privato e si astragga da qualsiasi considerazione di carattere sociale, politico-regionale e settoriale, risulta lontana dalla realtà e dannosa per l'interesse generale se applicata agli interventi di infrastrutturazione dei territori, che sono parte essenziale della missione pubblica.

Per queste ragioni, le Regioni e Province autonome sottolineano che gli interventi pubblici a sostegno della costruzione e dell'ampliamento di infrastrutture rappresentano in larga parte autentiche misure generali di politica economica che non configurano aiuti di Stato e auspicano che la Commissione europea prosegua la modernizzazione delle regole in materia di aiuti di Stato, tenendo conto dei principi fondamentali che stanno alla base della politica pubblica e del ruolo istituzionale dello Stato.

2. Piccoli e micro aeroporti che non rientrano nel campo di applicazione delle norme in materia di aiuti di stato

In coerenza con le priorità della modernizzazione, le Regioni e Province autonome ritengono che gli sforzi della Commissione debbano concentrarsi sulle grandi realtà aeroportuali e che gli interventi a sostegno dei piccoli aeroporti, aventi un traffico medio annuo inferiore ai 200.000 passeggeri, debbano considerarsi estranei al campo di applicazione degli aiuti di Stato perché incapaci di alterare gli scambi tra Stati membri.

Se da un lato, si apprezza l'attenzione che la Commissione ha voluto dedicare alla categoria di aeroporti con una capacità fino a 200.000 passeggeri, dei quali si riconosce l'incapacità strutturale a coprire i costi di capitale e di esercizio, si ritiene indispensabile che tale categoria ritrovi pari e conseguente considerazione nell'ambito dei criteri di compatibilità degli aiuti agli investimenti e al funzionamento.

Si ritiene peraltro doveroso sottolineare che non tutti gli aeroporti con un traffico medio annuale inferiore a 200.000 passeggeri svolgono "servizi di interesse economico generale" come restrittivamente definiti dalla giurisprudenza della Corte, seppure essi svolgano comunque un ruolo importante per migliorare l'accessibilità delle regioni. Il finanziamento degli aeroporti con un traffico inferiore ai 200.000 passeggeri, sui quali le autorità pubbliche non hanno imposto un obbligo di servizio pubblico, risulterebbe pertanto ingiustificatamente precluso a conclusione del periodo transitorio, pari a un massimo di 10 anni durante il quale la Commissione europea ritiene compatibili gli aiuti di Stato al funzionamento degli aeroporti (di seguito "il periodo transitorio").

In particolare, deve essere evidenziato come il volume limitato di passeggeri, la scarsa accessibilità della regione in cui è ubicato per ragioni geografiche, orografiche o per carenze infrastrutturali dei collegamenti alternativi con il territorio circostante e il ridotto bacino di utenza, unitamente alle limitate prospettive di sviluppo che ne conseguono, caratterizzano tali aeroporti come strettamente locali e caratterizzati da scarsa attrattività transfrontaliera, e che in gran parte dei casi trattasi di piccoli aeroporti con scarso o nullo grado di sostituibilità da parte di aeroporti alternativi, per cui l'eventuale distribuzione dei passeggeri dei primi sarebbe del tutto ininfluenza sul volume di traffico dei secondi.

Le Regioni e Province autonome ritengono, quindi, che il finanziamento di tali aeroporti non debba essere considerato aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, perché incapace di distorcere la concorrenza e alterare gli scambi tra Stati membri, e non debba pertanto fare parte del campo di applicazione dei nuovi orientamenti.

Conseguentemente, il periodo transitorio dovrebbe essere applicato soltanto ad aeroporti aventi dimensioni in termini di traffico annuale superiori ad un milione di passeggeri, evitando che il divieto si traduca in un fenomeno esteso di chiusura dei piccoli aeroporti. Inoltre, nella tabella contenente le intensità massime di aiuto all'investimento, la categoria di aeroporti sotto il milione di

passaggeri dovrebbe essere diversamente individuata come aeroporti il cui traffico annuo è compreso tra 200.000 e 1 milione di passeggeri.

Pur condividendo l'approccio della Commissione europea affinché si eviti la duplicazione di aeroporti non redditizi e la creazione di eccessi di capacità, le Regioni e Province autonome ritengono che, quando non sussistono i presupposti giuridici perché i finanziamenti configurino aiuti di Stato, come per i piccoli aeroporti di rilevanza locale, tali raccomandazioni non debbano essere oggetto di regole sugli aiuti di Stato, la cui finalità risiede nella tutela degli equilibri concorrenziali tra Stati membri per l'integrità del mercato unico, non già nella valutazione della qualità delle scelte di spesa pubblica dei governi.

3. Aiuti al funzionamento degli aeroporti aventi dimensioni comprese tra i 200.000 e 1 milione di passeggeri

Con riferimento ai piccoli aeroporti regionali aventi volumi di traffico passeggeri annuo inferiore al milione, preme evidenziare che, come sottolineato dal Consiglio Internazionale degli Aeroporti (ACI) in una recente analisi, l'ottanta per cento dei costi di un aeroporto sono costi fissi, indipendenti dal traffico passeggeri, imputabili tanto alle infrastrutture quanto ai costi di funzionamento in larga parte derivanti da obblighi di sicurezza: ciò rende il costo per passeggero di un piccolo aeroporto di molto superiore a quello di un grande aeroporto che può invece spalmare i costi fissi su un grande volume di passeggeri e ne aumenta notevolmente le difficoltà a raggiungere il "break even".

L'incapacità di tali aeroporti di coprire i propri costi di esercizio dipende inoltre in larga parte dagli svantaggi competitivi strutturali (insularità, montanità, decentramento, carenza infrastrutturale, scarsa connettività intermodale, etc) che ne impediscono tanto la compensazione con le entrate commerciali, le quali sono strettamente legate sia al volume di passeggeri in transito, quanto con l'aumento dei diritti aeroportuali imposti alle compagnie aeree, che avrebbe l'effetto collaterale di rendere ancor meno attrattivo per le compagnie aeree lo scalo, già penalizzato da un bacino di utenza ridotto e da insufficienti collegamenti.

Pur rappresentando ben il venti per cento della rete TEN-T principale e generale, assumendo un ruolo essenziale nel futuro delle reti transeuropee e degli obiettivi di connettività della strategia Europa 2020, tali piccoli aeroporti aventi dimensioni comprese tra 200.000 e 1 milione di passeggeri l'anno tendono a restare di piccole dimensioni in virtù delle caratteristiche poco favorevoli dei territori in cui sono ubicati.

Analisi recenti hanno dimostrato che a fronte di un volume complessivo di perdite realizzate dagli aeroporti con meno di 1 milione di passeggeri annui pari a 445 milioni di Euro all'anno, il contributo che gli stessi aeroporti producono in termini di incremento del PIL UE ammonta a 16,15 miliardi di Euro annui e comprende ben 265.000 posti di lavoro.

Le Regioni e le Province autonome ritengono, dunque, inverosimile che la transizione a modalità di gestione più orientate al mercato, che consentano di recuperare risorse per coprire i costi di funzionamento, possa avvenire entro 10 anni come indicato dalla Commissione, e ritengono parimenti inadeguato che tale periodo possa essere valido per tutte le diverse tipologie aeroportuali, ignorando che le dinamiche di mercato variano molto a seconda delle dimensioni e delle caratteristiche degli aeroporti.

I nuovi Orientamenti non dovrebbero quindi proibire gli aiuti al funzionamento degli aeroporti con traffico non superiore al milione di passeggeri annui, anche dopo un periodo di 10 anni. Tali aiuti rappresentano l'unico strumento per calmierare le distorsioni originate dai *deficit* strutturali sopra ricordati e sono largamente compensati dalle esternalità positive che essi generano nel medio e lungo periodo: il consolidamento della coesione sociale, culturale e territoriale dell'Unione, come pure l'incremento della mobilità non solo nazionale, ma soprattutto trans-europea per effetto della maggiore pressione concorrenziale sulle tariffe del trasporto aereo e la riduzione dei costi.

Per le stesse ragioni, la scadenza del periodo transitorio dovrebbe essere intesa come una "revisione di medio termine" che non escluda la possibilità di concedere aiuti al funzionamento qualora ne sussistano ancora le condizioni. Analogamente a quanto previsto per gli aiuti all'investimento, gli aiuti al funzionamento dovrebbero essere modulati in proporzione alle dimensioni dell'aeroporto e ad un loro eventuale efficientamento gestionale, che non può e non deve essere rigidamente

condizionato al dieci per cento annuo in modo indifferenziato per tutti gli aeroporti. Dovrebbe essere inoltre sempre consentita la notifica di misure di aiuto individuali in casi debitamente motivati senza che eventuali periodi transitori ne precludano la possibilità.

4. Aiuti agli investimenti a favore degli aeroporti

Pur condividendo la proposta della Commissione di *decalage* delle intensità di aiuto in proporzione alle dimensioni degli aeroporti, le Regioni e Province autonome ritengono inadeguata la proposta di condizionare gli aiuti di Stato all'investimento degli aeroporti aventi dimensioni comprese tra 3 e 5 milioni di passeggeri, ammessi fino ad un massimo del venticinque per cento al rimborso dell'aiuto in caso di successo dell'investimento. Considerato che, come evidenziato dalle analisi di settore, tali aeroporti riescono ad ottenere economie di scala competitive solo una volta raggiunta la soglia dei 5 milioni di passeggeri annui e che quindi non sempre riescono a coprire la totalità dei loro costi, si ritiene opportuno che l'intensità proposta non debba essere interamente vincolata alla forma di anticipo rimborsabile, ma soltanto per una quota parte.

5. Aiuti di avviamento a favore delle compagnie aeree

Con riferimento agli aiuti alle compagnie aeree per l'avviamento di nuove rotte, pur apprezzando la grande semplificazione apportata rispetto agli orientamenti vigenti, le Regioni e Province autonome ritengono che il periodo massimo di 24 mesi consentito per l'incentivazione di nuove rotte debba intendersi anche come non consecutivo in virtù del fatto che il modello commerciale dei voli stagionali, spesso legati al turismo, risulta particolarmente diffuso nei piccoli aeroporti regionali.

6. Il finanziamento dell'intermodalità degli aeroporti

Preme ricordare che molti investimenti pubblici sono finalizzati al collegamento intermodale degli aeroporti. Poiché non insistono sul sedime aeroportuale, essi non rientrano nel campo di applicazione degli orientamenti in oggetto; la base giuridica per la valutazione della loro compatibilità da parte della Commissione europea resta il solo Trattato, con conseguenti ampi margini di incertezza giuridica.

Nel Libro Bianco sulla politica dei Trasporti del 2011, la Commissione europea ha ribadito la necessità e l'urgenza che l'Unione intervenga in tempi brevi a favore dell'integrazione multimodale degli spostamenti, caratteristica principale della qualità del servizio, collegando maggiormente tra di loro gli aeroporti, le stazioni ferroviarie e i porti, gli autobus e la metropolitana, i punti noleggi auto e i parcheggi, trasformandoli in piattaforme di connessione multimodale per i passeggeri. Dall'analisi delle politiche dei trasporti condotte nel passato, la Commissione ha altresì concluso che esse risultano essere state inefficaci e prive delle risorse finanziarie necessarie e di un'autentica vocazione multimodale europea, determinando la persistente scarsa integrazione delle reti modali soprattutto aerea e ferroviaria. La Commissione inoltre, nel riscontrare la mancanza di collegamenti infrastrutturali e di *terminal* intermodali nell'Unione, ha ricondotto tale inefficienza e frammentazione del sistema di mobilità europeo all'assenza di una strategia complessiva di finanziamento delle infrastrutture a livello UE nei programmi TEN-T e a livello di Stati membri.

Alla luce di tale scenario, le Regioni e Province autonome ritengono oltremodo necessario un quadro giuridico trasparente e chiaro nel settore del finanziamento pubblico delle infrastrutture, che sia frutto di un'autentica modernizzazione delle regole di concorrenza che agevoli veramente gli interventi pubblici a correzione di queste pericolose carenze infrastrutturali e frammentazioni modali del sistema di trasporto europeo.

Considerato che gli interventi a sostegno dell'intermodalità non sono asserviti a specifiche modalità di trasporto, ma al contrario sono finalizzati al collegamento tra modalità diverse di trasporto per agevolare la mobilità di tutti i cittadini dell'Unione, si ritiene che il finanziamento pubblico di tali interventi debba considerarsi in via prioritaria parte integrante della missione e politica pubblica di infrastrutturazione di base del territorio, e solo in via residuale e solo eventuale quale possibile "aiuto di Stato". Simultaneamente all'approvazione delle nuove linee guida sull'aviazione, la modernizzazione dovrebbe provvedere a dotare gli Stati membri di un quadro normativo certo e regole chiare per l'applicazione dell'articolo 93 del Trattato nella parte in cui dichiara compatibili gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti, e non da ultimo approfondire la disciplina

degli strumenti per il sostegno della co-modalità ferro-aria in modo tale da evitare la concorrenza tra i due modi attraverso pericolose gare di sovvenzioni e promuoverne invece l'effettiva integrazione, a garanzia del collegamento sostenibile delle regioni d'Europa.

7. Le sfide della concorrenza globale

Le Regioni e Province autonome sottolineano l'importanza che gli sforzi dell'Unione per realizzare il mercato interno non finiscano per rappresentare un limite alla capacità dell'Unione di far fronte alle sfide della concorrenza globale di Paesi che sono oggi tra i nostri principali *competitors*, nei confronti dei quali la Commissione stessa ha registrato una preoccupante e crescente perdita di competitività dell'aviazione europea.

Ricordano che il sistema stringente di controllo degli aiuti di Stato dell'Unione è unico al mondo e che la competitività dell'aviazione europea a livello globale non può prescindere dai massicci finanziamenti pubblici che negli Stati Uniti, in Asia e in Medio Oriente continuano ad essere elargiti alle infrastrutture aeroportuali e alle compagnie aeree, ponendo l'Unione in una situazione di rischioso svantaggio competitivo. La modernizzazione non può prescindere da questo scenario e l'Unione non può permettersi oggi di perseverare in un approccio restrittivo, in particolare nei confronti degli aiuti pubblici alle infrastrutture, che minaccia di compromettere ulteriormente la competitività del settore dell'aviazione europea.

Le Regioni e Province autonome ritengono che i nuovi orientamenti dovrebbero altresì consentire che il finanziamento di nuove rotte non sia limitato allo Spazio Aereo Comune Europeo, ma possa includere anche collegamenti di aeroporti europei con i paesi terzi a garanzia della conservazione e dello sviluppo delle connessioni con i mercati esistenti e soprattutto emergenti e per i benefici economici diretti che essi possono generare per l'Unione.

Roma, 17 ottobre 2013