

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. CCXXXVII

n. 5

RELAZIONE

CONCERNENTE L'ANDAMENTO DEL PROCESSO DI
LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI A TERRA NEGLI
AEROPORTI CIVILI

(Secondo semestre 2011)

(Articolo 50, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99)

Presentata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti

(PASSERA)

Comunicata alla Presidenza il 26 luglio 2012



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI
Direzione Generale per gli Aeroporti ed il Trasporto Aereo

Relazione sul monitoraggio relativo al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli Aeroporti italiani nel 2° semestre 2011.

(Art. 50 comma 1 legge 23 luglio 2009 n. 99)

Sommario: 1. Premessa; 2. Aeroporti nazionali liberalizzati; 3. Limitazioni ex articoli 4 e 5 del decreto legislativo 18/99; 4. Attuazione nazionale del sistema regolamentare in materia di servizi a terra negli aeroporti; 5. Certificazioni; 6. Situazione aziendale Flightcare; 7. Revisione Direttiva Comunitaria CE 96/67; 8. Procedimenti Commissione Europea; 9. Conclusioni.

1. Premessa

In generale, i servizi di trasporto aereo occupano un ruolo rilevante per promuovere la crescita e l'efficienza del sistema economico. Il processo di liberalizzazione comunitaria, avviato nei primi anni novanta, se da un lato ha favorito la crescita del trasporto aereo e il miglioramento dei traffici intercontinentali, dall'altro, in presenza di una domanda con variazioni anche repentine, può comportare problemi alla capacità aeroportuale.

Un'area di intervento che il legislatore comunitario considera fondamentale per lo sviluppo del trasporto aereo riguarda i servizi di assistenza a terra che devono essere regolati efficientemente, per garantire un utilizzo ottimale delle infrastrutture aeroportuali, essenziali per assicurare il corretto funzionamento del sistema del trasporto aereo comunitario.

La regolazione di tali servizi è stata per la prima volta introdotta, a livello comunitario, con la direttiva del Consiglio 96/67/CE, recepita in Italia con il d.lgs. 13 gennaio 1999, n. 18. Recentemente, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento

sui servizi di assistenza a terra, in corso di definizione, destinata a sostituire la predetta direttiva.

La Direttiva 96/67/CE ha rappresentato il primo passo verso la graduale apertura ed armonizzazione dell'accesso al mercato dell'*handling*. Prima della sua emanazione, i servizi di assistenza a terra venivano svolti in regime di monopolio, in quanto la gestione di tali servizi era affidata in esclusiva ad una sola impresa. La normativa italiana è completata da altre "norme speciali", in particolare dal codice della navigazione, dal Regolamento ENAC, *Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra*, dal regolamento di scalo, diverso per ogni aeroporto.

L'accesso al mercato dell'*handling* in base alla Direttiva si fonda essenzialmente su due principi: da un lato, la libertà di autoassistenza e, dall'altro, la libertà di assistenza a terzi.

Questa seconda libertà attiene alla possibilità per i prestatori di servizi di assistenza a terra di fornire servizi a terzi in aeroporti con più di 2 milioni di passeggeri o 50.000 tonnellate di merci all'anno. Tuttavia, per quattro categorie di servizi (assistenza bagagli, assistenza operazioni in pista, assistenza carburante e olio e assistenza merci e posta) gli Stati membri non possono limitare il numero dei prestatori autorizzati a meno di due, per ciascuna categoria di servizio (art. 6, Direttiva).

La libertà di autoassistenza riguarda, invece, la possibilità per un utente di fornire "direttamente a sé stesso una o più categorie di servizi di assistenza e non stipula alcun contratto con terzi, sotto qualsiasi denominazione, avente per oggetto la prestazione di siffatti servizi". In sintesi, tale libertà favorisce in capo ad una compagnia aerea di effettuare l'autoassistenza ad ogni aeroporto commerciale a prescindere del suo volume di traffico. Anche in questo caso, per le stesse quattro categorie di servizi sopra richiamate, gli Stati membri possono riservare il diritto di effettuare l'autoassistenza ad almeno due utenti per ciascuna categoria.

Le deroghe previste dalla normativa comunitaria rappresentano uno degli aspetti più discussi e difficoltosi nell'applicazione del processo di liberalizzazione. In relazione, infatti, alle peculiarità organizzative di ogni singolo aeroporto è possibile individuare ulteriori servizi sottratti alla concorrenza.

Uno degli obiettivi espliciti della liberalizzazione dei servizi di handling è quello di ridurre gli elevati costi che storicamente hanno caratterizzato, a suo tempo, la gestione in

esclusiva dei servizi di assistenza a terra. Le attività di *handling*, costituite dal complesso delle operazioni di assistenza necessarie ed accessorie alla partenza, all'atterraggio ed alla sosta dell'aeromobile e del suo carico (merci, passeggeri e posta), influenzano notevolmente la capacità e la percezione della qualità del servizio offerto di un aeroporto e rappresentano una fondamentale attività che interagisce con il vettore ed il gestore aeroportuale. Inoltre, al gestore è attribuito il compito di coordinare l'attività dei soggetti che operano in concorrenza nell'aeroporto sotto la vigilanza dell'ENAC.

Nell'“*Explanatory Memorandum*”, allegato alla soprarichiamata Proposta di regolamento comunitario in esame, si mettono, da un lato, ben in evidenza i risultati raggiunti in 15 anni di vigenza della Direttiva del 1996 mentre, dall'altro, si afferma chiaramente come tale Direttiva non sia oggi più adeguata.

Sotto il primo profilo, la Commissione afferma come la Direttiva ha raggiunto i principali obiettivi posti nel 1996, tra i quali la liberalizzazione del mercato dell'*handling* negli aeroporti comunitari. Si sottolinea, infatti, come il numero dei prestatori dei servizi sia aumentato, il prezzo dei servizi sia diminuito e la qualità dei servizi sia migliorata. La Commissione ritiene comunque necessaria una riforma della disciplina in materia di *handling* per diversi ordini di ragioni.

2. Aeroporti nazionali liberalizzati.

Ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs.18/99, negli aeroporti aventi un traffico annuale pari o superiore a 2.000.000 di passeggeri o 50.000 tonnellate di merci è riconosciuto il libero accesso al mercato dei servizi a terra sulla base dei requisiti di idoneità dei prestatori previsti dall'articolo 13 del citato d.lgs.18/99.

Gli aeroporti interessati alla liberalizzazione sono i seguenti, secondo i dati di traffico ENAC riferiti all'anno 2011:

AEROPORTO	Totale passeggeri	
Totale cargo		
ROMA Fiumicino	37.406.099	151.833
MILANO Malpensa	19.087.098	450.448
MILANO Linate	9.061.749	19.592
VENEZIA Tessera	8.507.691	27.936
BERGAMO Orio al Serio	8.338.656	112.250

CATANIA Fontanarossa	6.774.782	8.965
BOLOGNA Borgo Panigale	5.815.971	32.563
NAPOLI Capodichino	5.725.033	3.064
PALERMO Punta Raisi	4.944.311	1.972
ROMA Ciampino	4.776.919	18.843
PISA San Giusto	4.517.166	6.787
BARI Palese	3.708.441	2.134
TORINO Caselle	3.700.108	922
CAGLIARI Elmas	3.685.564	3.111
VERONA Villafranca	3.342.804	852
LAMEZIA Terme	2.281.929	1.771
BRINDISI	2.050.654	76

3. Limitazioni ex artt. 4 e 5 D. Lgs. n.18/99

Al fine di dare attuazione a quanto previsto dal provvedimento di limitazione sull'aeroporto di Venezia per le cat. 3, 4 e 5 dell'allegato A) al d.lgs. 18/99, in data 22 giugno 2011 è stato pubblicato sulla GUCE n. 73 il bando di gara per l'individuazione dei prestatori di servizi per le categorie limitate. Il 18 luglio 2011 è stata esperita la preselezione per la valutazione delle domande di partecipazione alla procedura ristretta di gara.

Tuttavia sia il provvedimento di limitazione, emanato dalla Direzione Sviluppo Aeroporti dell'ENAC il 14.5.2011, che il bando di gara sono stati impugnati rispettivamente presso il TAR Lazio e il TAR Veneto.

Tenuto conto del decreto cautelare con il quale il TAR Lazio ha sospeso il procedimento di gara fino all'8 settembre 2011 e in attesa della definizione nel merito dei due TAR, la Direzione Aeroportuale di Venezia con ordinanza n. 36/2011 emanata in data 10 ottobre 2011 ha sospeso il prosieguo della gara.

Con due sentenze depositate il 20.12.2011, il TAR Lazio ha annullato il provvedimento di limitazione e gli atti della gara bandita.

Per quanto concerne la richiesta di limitazione sullo scalo di Ciampino, la Società A.d.R. S.p.A. ha presentato uno studio relativo all'analisi delle attuali condizioni operative e logistiche venutesi a determinare a seguito della liberalizzazione del mercato dei servizi di assistenza a terra per l'aviazione generale. Lo studio evidenzia una insufficienza degli spazi da mettere a disposizione delle Società che erogano servizi per questa particolare categoria di voli ed evidenzia potenziali criticità in termini di sicurezza, pertanto la Società

di gestione ha richiesto di limitare il numero dei prestatori nel mercato dell'aviazione generale a tre per i servizi di cui alle catt. 3 (assistenza bagagli) e 5 (assistenza operazioni in pista) dell'Allegato A) del D.Lgs. 18/99. Al momento risultano presenti 7 operatori per l'assistenza bagagli ed operazioni in pista nell'aviazione generale.

L'ENAC sta effettuando le verifiche e gli accertamenti di competenza sia per l'aeroporto di Ciampino che per quello di Fiumicino. Per quest'ultimo si rammenta che, come rappresentato nella precedente relazione, A.d.R S.p.A. ha richiesto la limitazione a n. 4 prestatori e n. 2 utenti in autoproduzione per le seguenti cat.: 3. Assistenza bagagli; 4. assistenza merci e posta e 5. assistenza operazioni in pista (escluso 5. 7 trasposto e caricamento dei cibi).

Anche la Società SAC S.p.A. ha richiesto di limitare sullo scalo di Catania la cat. 5 assistenza operazioni in pista, a tre operatori - attualmente già presenti sullo scalo - a causa di importanti lavori previsti lato air side che potrebbero comportare criticità, con particolare riferimento alla safety. Al riguardo sono in corso le verifiche e gli accertamenti di competenza dell'ENAC.

4. Attuazione del sistema regolamentare in materia di handling

A seguito della pubblicazione del Regolamento "Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra" edizione n. 4 sono stati presentati al TAR Lazio alcuni ricorsi da parte di Swissport Cargo Italia Services S.r.l., Alha Airport S.p.A., Flightcare Italia S.p.A., Alitalia S.p.A. e Cismat S.r.l. .

Al momento sono state depositate le sentenze sui ricorsi presentati da Alha Airport S.p.A e Flightcare Italia S.p.A . in data 14 gennaio u.s. e Alitalia-CAI S.p.A. in data 30 gennaio u.s .

Le sentenze hanno accolto i ricorsi per la parte relativa all'annullamento dell'art. 9 c. 1 lett. b) "Subappalto" e dell'art. 15 c.3 del Regolamento Enac per l'applicazione del CCNL del personale di terra del trasporto aereo e delle attività aeroportuali ai prestatori certificati, riservando all' Enac la successiva attività provvedimentale.

5. Certificazioni

Alla data del 31 dicembre 2011 sono stati rilasciati 284 certificati per prestatore di servizi di assistenza a terra, ne sono stati revocati 32 e dichiarati decaduti 6.

6. Criticità del settore e situazione aziendale Flightcare Italia S.p.A.

La questione inerente alla critica situazione finanziaria della Società Flightcare è probabilmente causata da una serie di fattori che caratterizzano il settore dei servizi di assistenza a terra. Come principale fattore, si evidenzia che chi opera nel settore dell'handling utilizza diversi Contratti Collettivi di lavoro creando, quindi, una disparità di trattamenti economici che, ovviamente, penalizzano alcuni a scapito di altri. Su tale specifica questione, è emblematica la recente sentenza n. 982/2012 del TAR Lazio. In questo contesto, si evidenzia che il C.C.N.L., specifico per il personale addetto alle attività di handling nel settore aeroportuale, stipulato in data 8/7/10, risulta scaduto in data 31/12/11 ed è stato disdetto dall'Associazione di settore proprio nella considerazione che il Contratto non è utilizzato da tutti gli operatori che applicano, talora, contratti meno onerosi.

Come ulteriori fattori che rendono difficili le condizioni operative, contribuiscono le complesse relazioni tra gestori aeroportuali, vettori ed handlers che, in alcuni casi come, ad esempio, l'utilizzo esclusivo di strutture appositamente dedicate, comportano inevitabilmente condizioni non uniformi di lavoro.

La società Flightcare Italia S.p.A, la cui situazione di crisi si protrae ormai dal 2009, ha richiesto la concessione del trattamento di cassa integrazione guadagni salariale in favore di un numero massimo di 255 unità lavorative per il periodo dal 1 dicembre 2011 al 31 maggio 2012.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con Decreto del 24 gennaio 2012 ha concesso il suddetto trattamento di cassa integrazione guadagni salariale.

7. Revisione Direttiva Comunitaria CE 96/67

La Commissione Europea, a distanza di più di 10 anni dall'emanazione della Direttiva 96/67CE relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, ha proposto l'adozione di un regolamento che sostituirà la vigente direttiva relativa ai servizi di assistenza a terra negli aeroporti dell'UE. Il nuovo regolamento ha l'obiettivo di:

- migliorare l'efficienza e la qualità complessiva dei servizi di assistenza a terra a beneficio degli utenti (le compagnie aeree) e degli utenti finali (passeggeri e spedizionieri) negli aeroporti dell'UE;

- garantire che le compagnie aeree abbiano una più vasta scelta di soluzioni per i servizi di assistenza a terra negli aeroporti dell'UE;
- armonizzare e chiarire le condizioni amministrative nazionali per l'ingresso nel mercato (riconoscimento di idoneità);
- garantire parità di condizioni a livello di aeroporti tra le società che offrono servizi di assistenza a terra operanti nell'ambito di regimi di regolamentazione diversi;
- migliorare il coordinamento tra i prestatori di servizi di assistenza a terra in aeroporto;
- chiarire il quadro giuridico per la formazione e il trasferimento del personale.

La bozza di regolamento è stata presentata il 1^o dicembre 2011 ed è attualmente in corso di definizione.

8. Procedimenti Commissione Europea

Come noto, con Decisione pubblicata il 29.1.2011 la Commissione Europea ha ritenuto, alla luce di ulteriori informazioni acquisite, di riesaminare la denuncia relativa alle presunte sovvenzioni erogate da SEA S.p.A. a SEA Handling S.p.A. destinate a ricoprire le perdite di esercizio 2002-2005, estendendo l'indagine già espletata al periodo successivo, per una valutazione complessiva 2002-2010.

Nel merito, la Commissione ritiene che:

- i fondi utilizzati per il ripianamento delle perdite di SEA Handling S.p.A. costituiscono risorse statali ai sensi dell'art. 107 par. 1 del TFUE, in quanto provengono da SEA S.p.A. che è controllata dal Comune di Milano il quale avrebbe svolto un ruolo attivo nel garantire l'equilibrio finanziario e i livelli di occupazione di SEA Handling S.p.A. e più in generale nella *governance* della Società;
- la SEA Handling S.p.A. avrebbe fruito di un vantaggio economico che non sussisterebbe in condizioni normali di mercato e, in particolare, la SEA S.p.A. non avrebbe operato secondo il principio dell'investitore privato in una economia di mercato all'epoca in cui sono state adottate le misure di ripianamento, tenuto conto che non sono state fornite evidenze dell'opportunità/convenienza "di separarsene o ristrutturarla visto che gli obiettivi di redditività non erano stati raggiunti (punto 87 della Decisione)" e che la situazione di deficit si è protratta troppo a lungo e non ha avuto quindi carattere temporaneo;

- il totale delle perdite della SEA Handling ripianate dalla SEA oggetto dell'indagine ammonta rispettivamente ad € 183.371.598,00 per il 1° periodo e a € 199.310.544,00 per il 2° periodo, per un totale di € 382.682.142,00

A sostegno delle argomentazioni di cui sopra la Commissione, nel dubitare che SEA Handling S.p.A. abbia prospettive di redditività a lungo termine, richiama l'affermazione del denunciante, che è un concorrente, il quale sostiene che *"tutti i concorrenti di SEA Handling S.p.A. hanno realizzato profitti"*.

Sotto il profilo dello stato della procedura il Comune di Milano e la SEA hanno fornito i riscontri sugli specifici rilievi o chiarimenti formulati dalla Commissione in merito al periodo già oggetto della precedente indagine 2002-2005, mentre hanno eccepito l'irritualità dell'estensione dell'indagine al periodo 2006-2010 e pertanto hanno omesso di fornire quanto espressamente richiesto.

La Commissione ha ribadito l'esigenza di ricevere la documentazione e le risposte alle domande formulate in merito al secondo periodo, richiedendo formalmente l'integrazione e in data 14.9.2011 il Comune di Milano ha provveduto, anche sulla base delle informazioni e della documentazione fornite da SEA, a trasmettere l'intera documentazione richiesta.

In particolare, ha presentato i documenti riguardanti: la strategia adottata nel periodo successivo al 2006 ai fini del risanamento di SEA Handling, i risultati economici di SEA Handling dal 2002 al marzo 2011, gli importi e la forma della compensazione delle perdite di SEA Handling nel periodo 2005-2011, nonché le altre forme di prestazione in favore di SEA Handling e gli statuti societari di SEA e SEA Handling.

Le memorie e la documentazione depositate dal Comune di Milano e dalla Società SEA Handling sono volte a dimostrare che le misure contestate nella decisione di avvio della procedura d'indagine formale non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 par. 1 del TFUE, e ritengono conforme la condotta di SEA (consistente nella compensazione delle perdite della propria controllata SEA Handling al fine di assicurare il ripristino della redditività) a quella di un investitore privato operante in un'economia di mercato.

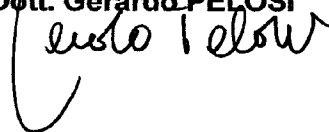
Allo stato attuale, non risulta che la Commissione Europea si sia espressa sulla questione.

9. CONCLUSIONI

L'ENAC sta promuovendo il rafforzamento dell'azione di monitoraggio del mercato dell'handling, a tal fine ha individuato un'apposita metodologia che verrà sperimentata nel corso del 2012 e che riguarderà non solo la verifica del mantenimento dei requisiti degli handlers, ma anche l'analisi più puntuale e mirata dell'andamento del mercato e delle relative quote di traffico servite da parte di ciascun prestatore/autoproduttore.

Ciò consentirà di disporre di una mappatura completa delle situazioni presenti sui 17 scali nazionali attualmente in regime di liberalizzazione, con la precipua finalità di prevenire eventi anticompetitivi nell'ambito del mercato di riferimento.

IL DIRETTORE GENERALE
Dott. Gerardo PELOSI



IL CAPO DIPARTIMENTO
Ing. Amedeo FUMERO

