

## **Camera dei Deputati – Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare**

### **Schema di decreto ministeriale recante modalità attuative per la compensazione dei danni subiti a causa dell'emergenza da COVID-19 dai gestori aeroportuali e dai prestatori dei servizi aeroportuali di assistenza a terra (320)**

La misure di compensazione dei danni di cui alla legge n. 178/2020 ed al presente schema di Decreto attuativo, trovano il loro fondamento nella circostanza che le perdite patite dagli operatori del settore del trasporto aereo per effetto dell'emergenza sanitaria legata alla Pandemia da Covid-19 sono stati di una tale significatività da andare ben oltre l'ordinaria alea a cui normalmente soggiace l'attività imprenditoriale.

Prima di svolgere le valutazioni dell'ENAC, per gli aspetti di competenza, sui contenuti dello schema di decreto ministeriale indicato in titolo, si reputa opportuno richiamare, in estrema sintesi, il quadro normativo di riferimento nonché le decisioni assunte dalla Commissione europea che ne costituiscono il presupposto e il fondamento.

#### **1.1 La legge 30 dicembre 2020, n. 178**

La legge 30 dicembre 2020, n. 178 ha previsto, all'articolo 1, comma 715, l'istituzione nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito MIMS) di un fondo con una dotazione di 500 milioni di euro per l'attribuzione di contributi in favore dei gestori aeroportuali e dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra, nei limiti, rispettivamente, di 450 e di 50 milioni di euro, per compensare i danni subiti a causa dell'emergenza sanitaria da COVID.

La dotazione del citato fondo è stata incrementata di 300 milioni di euro dall'art. 73, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 73 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2021. Pertanto, in conclusione, le risorse finanziarie destinate all'adozione delle misure di compensazione in favore delle citate categorie di soggetti sono pari a 735 milioni di euro per i gestori aeroportuali e a 65 milioni di euro per i prestatori di servizi a terra, per una somma complessiva di 800 milioni di euro.

I successivi commi 716 e 717 del medesimo articolo 1 della legge n. 178 del 2020, dettano una serie di disposizioni sui criteri di determinazione del contributo, con riguardo a vari aspetti (periodo da prendere a riferimento, modalità di computo del danno subito, necessità di evitare sovra compensazioni, modalità di determinazione del contributo nel caso in cui valore complessivo dei contributi richiesti ecceda le risorse del fondo).



Il comma 718 rinvia ad uno o più decreti del MIMS, da adottare di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF), la definizione delle modalità di presentazione delle domande di accesso al contributo, nonché dei criteri di determinazione ed erogazione del contributo.

Su tale provvedimento è, appunto, richiesto il parere delle Commissioni parlamentari.

Il comma 719 ha subordinato, ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, all'autorizzazione della Commissione europea l'efficacia delle sopra illustrate misure costituenti aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2 (b), del TFUE, autorizzazione già rilasciata il 26 luglio u.s. rendendo quindi possibile l'ulteriore corso dell'iter di approvazione del decreto interministeriale fino alla presente fase di acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari. .

## **1.2 Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19.**

La Comunicazione della Commissione europea, denominata "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19" (Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak), adottata il 19 marzo 2020 e sottoposta a una serie di emendamenti, ha chiarito, tra l'altro, che i danni compensabili sulla base dell'art. 107, paragrafo 2 (b) del TFUE in favore di una serie di categorie di imprese tra le quali quelle operanti nel settore dei trasporti e quindi da ritenere aiuti di Stato compatibili con il mercato interno sono quelli causati direttamente dalle misure restrittive volte a fronteggiare la pandemia che impediscono "de jure o de facto al beneficiario di esercitare la sua attività economica o una parte specifica e separabile della sua attività".

Tra queste misure rientrano quelle che prevedono la cessazione di un'attività economica in determinate zone, così come le restrizioni relative ai voli o ad altre forme di trasporto.

A tale linea interpretativa della Commissione si ricollega l'esigenza di determinare e riconoscere il nesso causale tra le misure restrittive poste dagli Stati ed il danno subito dagli operatori aerei, dai gestori aeroportuali e dagli handler quali possibili beneficiari degli aiuti di Stato.

## **1.2 Decisione positiva della Commissione europea- Aiuti di Stato SA.63074 (2021/N)**

La Commissione europea, con la decisione positiva C(2021) 5702 final del 26 luglio 2021, resa in ragione di quanto previsto dal citato art. 1, comma 719 della legge n. 178/2020, ha autorizzato, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, l'attuazione della misura di cui all'art. 1, commi 715, 716 e 718 della citata legge, tenuto conto dei dati forniti dal Governo italiano e condividendo la metodologia proposta dall'Italia per la determinazione del danno ristorabile.



In base a tale impostazione, il danno è definito come perdita netta dovuta all'epidemia di COVID-19 e alle relative misure di contenimento, da quantificare come differenza tra gli utili/perdite, espressi in EBITDA, conseguiti dal 1° marzo 2020 fino al 30 giugno 2020/14 luglio 2020 rispetto a quelli conseguiti nello stesso periodo del 2019.

La Commissione ha condiviso che il periodo da prendere a riferimento vada dal 1° marzo 2020 al 30 giugno 2020 per le società che avrebbero potuto riprendere le proprie attività, in relazione all'estensione temporale dei provvedimenti di limitazione delle attività sugli scali aeroportuali adottati dalle autorità italiane, dal 3 o 15 giugno 2020, ovvero dal 1° marzo 2020 al 14 luglio 2020 per le società che invece avrebbero potuto riprendere le proprie attività dal 15 luglio 2020 (alla nota 29 della decisione della Commissione europea sono riportati gli aeroporti sui quali i voli commerciali avrebbero potuto riprendere la piena operatività dal 15 luglio 2020).

La Commissione ha indicato altresì il metodo di computo del danno per il periodo 1° luglio/14 luglio 2020 secondo un meccanismo di carattere proporzionale e parametrico, peraltro proposto dallo stesso Governo italiano.

Si segnala che il periodo da prendere in considerazione ai fini della determinazione del danno patito e quindi della misura del contributo erogabile è più limitato rispetto a quello previsto dall'art. 1, comma 716 della legge n.178/2020 (che era dal 23 febbraio 2020 al 31 gennaio 2021) e ciò al fine di rispettare i criteri ed i principi di cui alla richiamata Comunicazione della Commissione.

### **1.3 Schema di Decreto del Ministro dei trasporti e della mobilità (MIMS) - Adempimenti dell'ENAC**

Lo schema di decreto interministeriale ora all'esame ha definito le modalità attuative delle disposizioni di cui ai commi 715 e 716 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, e in particolare, per quel che attiene agli aspetti di specifico interesse dell'ENAC, ha previsto, all'art. 5 (Istruttoria e pagamento), che fosse devoluta all'Ente sia l'istruttoria diretta a verificare l'accogliibilità o meno delle istanze finalizzate ad ottenere l'erogazione del contributo, nonché alla determinazione dell'importo effettivamente erogabile sulla base delle risorse disponibili i cui esiti verranno comunicati al MIMS ai fini dell'adozione del formale provvedimento di accoglimento, sia la fase del pagamento dei contributi così determinati in favore dei singoli beneficiari.

Sempre l'art. 5 dello schema di decreto, per quel che attiene alla tempistica secondo la quale l'attività istruttoria dovrà essere svolta e conclusa fino all'erogazione dei contributi, prevede che le istanze da parte dei possibili beneficiari siano presentate contestualmente al MIMS ed all'ENAC entro 30 giorni dalla pubblicazione del decreto interministeriale, che l'ENAC concluda la propria attività istruttoria nel termine di 70 giorni dalla scadenza del citato termine, comunicando nel predetto termine l'esito delle istruttorie al MIMS con l'importo del danno risarcibile e del contributo erogabile tenuto conto della capienza del fondo, che il MIMS entro 20 giorni dalla ricezione della predetta comunicazione adotti il provvedimento di accoglimento o di rigetto e lo comunichi agli



interessati, nonché all'ENAC, indicando l'importo del danno risarcibile e del contributo effettivamente spettante.

Ricevuta tale comunicazione l'ENAC provvede all'erogazione dei contributi entro 20 giorni.

Sotto il profilo della concreta attività istruttoria da svolgere da parte dell'ENAC le disposizioni di maggior rilievo, elencate all'articolo 3 dello schema, sono quelle che riguardano la verifica:

a) del possesso da parte delle società di gestione aeroportuale e di quelle di assistenza aeroportuale a terra dei requisiti previsti dalla norma (possesso della certificazione rilasciata da ENAC alla data del 1° gennaio 2021);

b) delle dichiarazioni da rendere da parte delle citate società in regime di autocertificazione, sulla sussistenza o meno di cause che possano determinare possibili sovra-compensazioni e sull'assenza di responsabilità nella causazione del danno;

c) della corrispondenza ai criteri di determinazione e di erogazione del contributo e il periodo da prendere a riferimento;

d) della documentazione fornita a sostegno della richiesta di risarcimento danni, ed in particolare:

1) dell'esatta compilazione del modello (Allegato B.1 per società di gestione aeroportuale e allegato B.2 per i prestatori di servizi di assistenza a terra), recante i dati operativi ed economici finanziari con indicazione del conseguente danno subito;

2) della conformità della relazione di un esperto indipendente, definendone contenuti e finalità (attestazione sulla veridicità, la correttezza e la riconciliabilità dei dati riportati nei citati modelli rispetto alle scritture contabili, la corretta applicazione della metodologia di computo del danno risarcibile e dimostrazione del nesso di causalità diretta tra il danno subito e l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

## **2. Considerazioni sui contenuti dello schema di decreto interministeriale.**

In via preliminare, si evidenzia come l'ENAC sia nella fase della predisposizione dello schema del decreto interministeriale in esame, sia nel corso delle interlocuzioni tenute dal Governo italiano con la Commissione europea, abbia affiancato il MIMS fornendo il proprio contributo, sia in ragione delle specifiche conoscenze tecniche del settore, sia in ragione della disponibilità di una serie di dati economici relativi in particolare alle società di gestione aeroportuale, in quanto sottoposte al continuo monitoraggio e alla vigilanza dell'Ente.

In tale contesto, sono stati forniti una serie di dati relativi ai volumi di traffico passeggeri e movimenti negli anni 2019 e 2020, al numero dei potenziali beneficiari delle misure di compensazione per i



gestori aeroportuali e per i prestatori di servizi di assistenza a terra, all'entità complessiva stimata del danno patito dalle società di gestione aeroportuale in ragione della drammatica contrazione dei volumi di traffico, prendendo però a riferimento il più ampio periodo previsto dall'art. 1, co. 716 della legge n. 178 del 2020 (23 febbraio 2020-31 gennaio 2021).

E' stato inoltre fornito il necessario supporto ai fini della ricostruzione complessiva del quadro normativo e dei provvedimenti a carattere interministeriale e governativo adottati in Italia nel settore dell'aviazione civile per fronteggiare gli effetti derivanti dalla Pandemia da Covid-19 e ciò al fine di corrispondere alla specifica richiesta della Commissione Europea.

Inoltre, sono stati forniti al MIMS una serie di contributi in sede di predisposizione dello schema di decreto interministeriale, proprio al fine di rendere chiare le procedure ed evitare per quanto possibile l'insorgere di dubbi in sede applicativa, che sono stati sostanzialmente condivisi dal MIMS e quindi recepiti nell'attuale testo.

Ciò premesso, si evidenzia che si stima di ricevere circa 170 istanze di erogazione dei contributi, sulle quali l'ENAC dovrà svolgere, come detto, sia l'attività istruttoria ai fini della verifica sulla sussistenza dei requisiti per il loro accoglimento, sia la successiva fase del pagamento, così ripartite, 32 istanze da parte delle società di gestione aeroportuale e circa 138 istanze da parte delle società che prestano i servizi di assistenza a terra.

#### CRITICITA'

1. In primo luogo, si evidenzia che la separazione tra l'attività istruttoria e di liquidazione e pagamento attribuite alla competenza dell'ENAC e quella decisionale relativa all'accoglimento delle istanze che permane in capo al MIMS reca degli elementi di farraginosità che comportano un allungamento dei tempi per la conclusione dell'intero procedimento.  
Da valutare quindi la possibilità di una diversa ripartizione delle competenze nell'ottica di snellire l'intero processo.
2. Da una prima stima di massima emerge che mentre la quota del fondo destinata alle società di gestione aeroportuale (735 milioni di euro) risulterebbe congrua per consentire il ristoro dei danni subiti dalle citate società nel periodo preso a riferimento dal decreto interministeriale (1° marzo 2020 al 30 giugno/14 luglio 2020), diversamente la quota destinata alle società che prestano i servizi di assistenza a terra (65 milioni di euro) risulterà sufficiente solamente a garantire il ristoro di una quota parte del danno subito.
3. Per quanto riguarda la disponibilità del fondo per la quota parte riferita alle società di gestione aeroportuale è quindi presumibile che possa trovare applicazione la disposizione dello schema del decreto interministeriale (art. 5, co. 7) la quale prevede il versamento al bilancio dello Stato delle risorse del fondo risultanti eccedenti al 31 dicembre 2021 rispetto alle somme erogate o da erogare a ristoro dei danni subiti dalle società beneficiarie del contributo.





A tale riguardo, si segnala che la citata disposizione, per come è formulata, genera perplessità circa la possibilità del mantenimento nella disponibilità del Ministero delle risorse del fondo che non dovessero risultare utilizzate per il risarcimento integrale del danno subito nel periodo preso a riferimento per il quale la Commissione, con la citata decisione, ha riconosciuto la sussistenza del nesso causale diretto tra il danno e l'emergenza sanitaria legata al Covid-19.

Tale aspetto merita di essere approfondito dal MIMS con la competente amministrazione finanziaria del MEF, nella considerazione che la legge di bilancio 2021 fa riferimento ad un periodo più lungo, come detto fino al 31 gennaio 2021 e che come evidenziato nel preambolo del provvedimento (vds. Ultimo atteso) si prevede che i periodi non coperti dal provvedimento, ma comunque compresi tra il 23 febbraio 2020 e il 31 gennaio 2021, potranno essere oggetto di distinte nuove misure attuative.

4. Si evidenzia, inoltre, che la tempistica per la conclusione delle istruttorie assegnata all'ENAC risulta stringente, tenuto conto del numero delle istanze da trattare, della loro complessità e della eventuale necessità di richiedere chiarimenti o ulteriore documentazione da parte delle società interessate, circostanza quest'ultima che indubbiamente potrà determinare un fisiologico allungamento dei tempi.

L'ENAC, ovviamente, porrà in essere ogni sforzo al fine di rispettare i termini di conclusione dell'attività istruttoria e se possibile anche di anticiparli, e a tal fine ha costituito uno specifico gruppo di lavoro cui partecipa personale con competenze interdisciplinari appartenente a diverse articolazioni dell'Ente e che curerà sia la fase istruttoria, per ciascuna delle istanze pervenute, che quella della concreta erogazione del contributo.

Su tale specifico aspetto, appare opportuno segnalare che la previsione di cui all'articolo 1, comma 717, della legge n. 178/2020 - in base alla quale *"nel caso in cui il totale dei contributi riconoscibili alla generalità delle imprese beneficiarie sia complessivamente superiore alle risorse stanziare, l'entità della quota di contributo assegnata a ciascuna impresa beneficiaria è determinata in modo proporzionale al contributo riconoscibile alla stessa impresa rispetto al totale dei contributi riconoscibili e, comunque, nel limite massimo del 20 per cento delle risorse"* - porta quale conseguenza necessaria che ai fini della determinazione del contributo effettivamente spettante alle singole società debbano essere state concluse tutte le istruttorie relative alle diverse istanze che in tal modo vengono ad essere collegate le une alle altre ai fini della conclusione dell'attività istruttoria considerata nel suo complesso.

In sostanza l'attività istruttoria si dovrà necessariamente concludere in contemporanea per tutte le istanze pervenute, in quanto solo in quel momento, risultando noto il volume finanziario complessivo del danno risarcibile, potrà essere determinato, sulla base delle risorse disponibili, ai sensi della sopra illustrata norma, il contributo effettivamente spettante.



5. In ultimo, riguardo alle procedure di liquidazione e pagamento dei contributi riconosciuti alle imprese richiedenti, si ritiene di evidenziare che la possibilità per l'ENAC di rispettare gli stringenti tempi previsti (20 giorni dall'accoglimento formale dell'istanza da parte del MIMS) risulta condizionata dalla tempestiva conclusione delle procedure contabili di trasferimento dei fondi dal Ministero all'Ente. Tale criticità si riconnette a quanto già esposto al punto 1. riguardo alla farraginosità del procedimento.

Tenuto conto del tempo trascorso dalla data di entrata in vigore della legge n. 178/2020 che ha introdotto le misure di sostegno a favore delle società di gestione aeroportuale e degli handler e della sopra illustrata criticità legata alla necessità di attendere il completamento di tutte le istruttorie per determinare l'entità del contributo effettivamente spettante, si segnala la possibilità di prevedere che alla scadenza del termine di presentazione delle domande (30 giorni dalla pubblicazione del decreto attuativo), solo nell'ipotesi in cui le risorse del fondo risultino sufficienti a garantire il soddisfacimento integrale delle richieste di contributo, possa essere accordata, dietro specifica domanda, una anticipazione nella misura del 50% della richiesta di ristoro del danno, nelle more della conclusione dell'intero iter procedimentale.

