

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. LXXI-bis
n. 5

RELAZIONE

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

(Primo semestre 2021)

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

Presentata dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili

(GIOVANNINI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 19 ottobre 2021
—————

PAGINA BIANCA

MIMS - ventiduesima edizione**Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili**

DIPARTIMENTO PER LA MOBILITÀ SOSTENIBILE

Direzione Generale per gli Aeroporti, il Trasporto Aereo e i Sistemi Satellitari

Relazione ai sensi dell'articolo 50, comma 1, della Legge 23 luglio 2009, n.99, inerente all'andamento del processo di liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti civili 1° semestre 2021 (Ventiduesima relazione).

L'art. 50, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), concernente la verifica della liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti civili, dispone che il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (ora Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili) riferisca ogni sei mesi al Parlamento in merito all'andamento del processo di liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti civili, con particolare riferimento:

- a al mercato dei servizi aeroportuali a terra;
- b al miglioramento del servizio di vendita dei biglietti aerei in termini di reperibilità, informazione in tempo reale all'utenza, minori costi per i consumatori;
- c ai rapporti tra scali aeroportuali, trasporti intermodali, infrastrutture di trasporto e territorio;
- d alle misure e ai correttivi concreti adottati per un'effettiva liberalizzazione nel settore;
- e agli ulteriori eventuali provvedimenti volti a garantire un'effettiva concorrenzialità del mercato.

Il documento dell'ENAC, allegato alla presente relazione di cui costituisce parte integrante e sostanziale, fornisce gli elementi informativi richiesti dall'art. 50, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99 per il periodo relativo al primo semestre 2021.

Nel 1° semestre 2021 vi è stata una ripresa del traffico aereo rispetto al 1° semestre del 2020, favorita dalle misure adottate per affrontare l'emergenza COVID 19 che hanno permesso la riapertura degli scali (già iniziata nel 2° semestre 2020). Tuttavia, si è ancora ben lontani dal ritornare ai livelli di traffico aereo pre pandemia del 2019 e ciò è dovuto a molteplici fattori: dalle complesse procedure di sicurezza, diverse per ogni nazione, alle limitazioni alla mobilità, fino al timore dei passeggeri di compiere viaggi, soprattutto a lungo raggio; per tornare ai livelli pre crisi sarà necessario attendere fino al 2024, secondo le stime dell'International Air Transport Association (IATA).

In Italia, rispetto al 2019, i voli sono diminuiti di circa due terzi e secondo i dati aggiornati al mese di luglio 2021 di Assaeroporti, i passeggeri totali del mese sono il 45,5% in meno rispetto allo stesso mese del 2019, con il 29,3% di movimenti ed il 4,7 % di cargo in meno rispetto a due anni fa, mentre i totali progressivi (da gennaio a luglio) sono rispettivamente il 74,9, il 57,9 ed il 2,8 in meno rispetto allo stesso periodo del 2019.

Per compensare le gravi perdite subite dal settore aeroportuale nel 2020, a seguito della notevole riduzione degli spostamenti imposta a tutte le nazioni per cercare di limitare la diffusione della pandemia, il Governo italiano, secondo i criteri ed i parametri indicati dalla normativa europea, ha introdotto nella legge di Bilancio 30 dicembre 2020, n.168 diversi interventi di sostegno agli operatori aeroportuali per un totale di 500 milioni di cui 450 milioni destinati ai gestori aeroportuali ed i rimanenti 50 milioni rivolti ai prestatori di assistenza a terra, incrementati successivamente con il decreto legge 25 maggio 2021, n.73 in complessivi 300 milioni di cui 285 milioni di euro destinati ai gestori aeroportuali e 15 milioni di euro rivolti ai prestatori di assistenza a terra.

Nel documento dell'ENAC, vengono riportate informazioni secondo le quali sembrerebbe emergere la possibilità che, in alcuni aeroporti, siano presenti prestatori di servizi handling operanti nelle stesse categorie



MIMS - ventiduesima edizione

di servizio riconducibili ad un unico proprietario prefigurando la sussistenza di un modello di “mercato” con profili anticoncorrenziali.

Al fine di controllare e vigilare sul nuovo contesto di mercato dei servizi handling dovuto alla crisi post Covid 19, l'ENAC con la nuova edizione del Regolamento di Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza, pubblicato sul suo sito istituzionale il 21 luglio 2021, ha cercato di tutelare la concorrenza prevedendo che la tariffa dei servizi di assistenza a terra venga determinata dall'Ente stesso, nel rispetto della vigente normativa. Infatti, l'articolo 12 del citato regolamento, rubricato “*tutela della concorrenza*” ha previsto che “*fermo restando quanto già disposto dall'art. 19 del D.lgs. 18/99, qualora in un aeroporto liberalizzato venga a crearsi una situazione di monopolio, anche di fatto, nella quale i servizi risultino operati esclusivamente da prestatori riconducibili in tutto o in parte alla medesima proprietà, la tariffa per il servizio effettuato viene individuata dall'ENAC*”.

In conclusione, i danni provocati dalla pandemia Covid 19 al mercato liberalizzato dei servizi di handling aeroportuale hanno inciso in termini di perdite economiche anche sul sistema produttivo del comparto del trasporto aereo ed aeroportuale, e ciò meriterebbe una preliminare riflessione intorno alle implicazioni economiche, sociali e tecnico-giuridiche del medesimo mercato in una economia globale, connotate dalla necessità di un intervento più incisivo anche a livello europeo per una nuova e diversa regolamentazione dei servizi di handling aeroportuale, favorendo l'introduzione di misure che contribuiscano a migliorare la qualità del servizio, la sicurezza operativa e, in via più generale, l'occupazione di operatori certificati e qualificati anche in situazioni di crisi economica come quella ancora in atto.

IL DIRETTORE GENERALE
Dott. Costantino FIORILLO

Firmato digitalmente da

Costantino Fiorillo

CN = Costantino Fiorillo
O = Ministero delle
Infrastrutture e dei Trasporti
C = IT

ENAC-DG-31/08/2021-0097600-P



Il Direttore Generale

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili
Direzione Generale per gli aeroporti ed il Trasporto Aereo
Divisione 4^a
dg.ta@mit.gov.it

Oggetto: Legge 23 luglio 2009, n. 99 art. 50.
Relazione 1° semestre 2021.

Al fine di consentire di adempiere agli oneri informativi di codesto Dicastero, previsti dall'art.50 della legge n. 99/2009, si forniscono - relativamente al 1° semestre 2021 - dati ed elementi utili in relazione alla liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti aperti al traffico civile, ripartiti in base alle seguenti tipologie di argomento indicate dalla citata norma.

a) Mercato dei servizi aeroportuali a terra.

Nel semestre di riferimento si registrano segnali di ripresa nel traffico rispetto alla contrazione registrata nell'annualità 2020 a causa della pandemia da covid 19. Tuttavia, a tratto generale, i valori risultano ancora distanti dai livelli pre-pandemici registrati nel 2019.

Al fine di compensare le perdite subite per effetto della crisi economica innescata dall'evento pandemico, la legge di bilancio 2021 ha previsto l'istituzione di un fondo di 500 milioni di euro di cui euro 450 milioni per i gestori aeroportuali e i restanti euro 50 milioni per i prestatori di servizi di assistenza a terra, successivamente incrementato di ulteriori 300 milioni di euro dal D.L. 25 maggio 2021, n. 73 che ha fatto ascendere la quota destinata ai gestori a 735 milioni di euro e quella destinata agli handler a 65 milioni di euro.

In tale contesto e, a seguito dell'approvazione della misura da parte della Commissione Europea, con decisione C(2021) 5702 del 26 luglio 2021, l'ENAC ha avviato, in collaborazione con il Ministero vigilante, una serie di attività finalizzate all'adozione del Decreto interministeriale (in corso di emanazione), attuativo della legge e propedeutico all'avvio dell'istruttoria per l'erogazione diretta del contributo.

È proseguita nel semestre l'attività di revisione del Regolamento "Certificazione dei prestatori dei servizi aeroportuali di assistenza a terra" che, a seguito delle numerose osservazioni proposte dagli stakeholder, è stato ulteriormente perfezionato.

b) Miglioramento del servizio di vendita dei biglietti aerei in termini di reperibilità, informazione in tempo reale all'utenza, minori costi per consumatori.

L'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, tra le varie competenze, ha anche quella di relazionare sulle "Attività di tutela del consumatore" nel cui ambito sono riconducibili anche le informazioni relative al tema dei servizi di vendita dei biglietti.

L'Autorità elabora tale Relazione una volta l'anno, nel secondo semestre, riportando i dati riferiti all'anno precedente, pertanto al momento non sono disponibili evidenze.

c) Rapporti tra scali aeroportuali, trasporti intermodali, infrastrutture di trasporto e territorio.

Sullo specifico tema individuato al presente punto si rinvia ai dati e alle informazioni rappresentate nell'Allegato "Dieci anni per trasformare l'Italia – Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti" presentato a completamento del Documento di Economia e Finanza 2021 rinvenibile sul sito:

<https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

L'allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza è il documento che sintetizza le strategie del Governo in un settore ampio e complesso quale quello delle infrastrutture di trasporto e della logistica per lo sviluppo del Paese.

Per gli Aeroporti, in particolare, il Documento, dopo aver sottolineato quanto lo sviluppo del trasporto aereo sia strettamente correlato alla sua capacità di integrazione in una rete di trasporti intermodale e quanto sia importante sviluppare tecnologie che mitigano l'impatto ambientale, analizza nel dettaglio gli investimenti a tal fine necessari di cui si riporta un estratto.

Accessibilità su ferro Il programma di accessibilità su ferro si pone l'obiettivo di aumentare gli standard di accessibilità mediante mezzo pubblico agli aeroporti ed in particolare mediante accesso ferroviario. Nel Piano di lungo periodo almeno tutti gli aeroporti inclusi nella rete SNIT di 1° livello saranno oggetto di progetti di fattibilità rispetto al miglioramento del livello di accessibilità ferroviaria. Tra quelli a maggiore potenzialità per traffico attuale e profili di crescita vi sono gli aeroporti di Venezia, Bergamo Orio al Serio, Napoli, Milano Linate, Firenze, Brindisi e Catania e riguardano lo sviluppo della rete ferroviaria, gli interventi di realizzazione o completamento di tratte della linea metropolitana e di sistemi leggeri (come i people mover) capaci di garantire il collegamento con lo scalo in questione. In particolare, grandi interventi riguardano la connessione ferroviaria all'aeroporto di Fiumicino, Venezia, Bergamo, Brindisi e Catania, mentre interventi di prolungamento della linea metropolitana riguardano Milano Linate, Firenze (tramvia recentemente ultimata) e Napoli Capodichino. Nell'ambito delle progettualità inserite nel PNRR, ulteriori sviluppi riguardano il collegamento ferroviario dell'aeroporto di Olbia, interventi per l'intermodalità e accessibilità di Trapani Birgi e il completamento del collegamento Salerno Arechi – Aeroporto Pontecagnano.

Sviluppo del cargo aereo. Il programma cargo aereo racchiude tutti gli interventi volti a sostenere le attività del trasporto aereo di merci, settore strategico per il supporto alle attività di export di particolare rilevanza, in ragione del valore dei beni movimentati. Occorre peraltro ricordare come, nel corso del 2020, la continuità delle movimentazioni cargo aeroportuali (in primis, all-cargo) abbia garantito un approvvigionamento delle merci, pur a fronte di una pressoché totale assenza, per effetto dei lockdown, dei voli di linea intercontinentali, nelle cui stive, storicamente, viaggia quasi la metà del traffico merci. Dai primi dati di traffico relativi al 2020, risulta come gli aeroporti a maggiore vocazione specialistica abbiano fornito prestazioni migliori rispetto alla media generale degli aeroporti.

Tra gli interventi infrastrutturali, il più significativo è relativo allo sviluppo del cargo center di Malpensa, progetto che porterebbe la capacità dell'aerea cargo city vicina ad 1 milione di tonnellate, quasi doppia rispetto all'attuale movimentato, ma pari al 50% del traffico movimentato da Parigi Charles de Gaulle e da Francoforte. Altri interventi sul cargo city sono previsti nei contratti di programma di Fiumicino, Bergamo, Catania, Bologna, Venezia e Parma.

Ottimizzazione dell'uso della capacità air side. Il programma consta, da un lato, di interventi di natura tecnologica e/o procedurale che consentono un aumento della capacità di gestione dei movimenti (sia nello spazio aereo che nella movimentazione a terra) e quindi di un maggior volume di traffico a infrastrutture fisiche invariate e, dall'altro, di interventi anche infrastrutturali volti al miglior sfruttamento della capacità. Per quanto attiene il primo blocco:

- procedure performance based navigation (PBN). Le procedure disegnate per agevolare il sequenziamento degli aeromobili in fase di avvicinamento e già in vigore presso i principali aeroporti nazionali (Fiumicino, Malpensa, Venezia, Bologna ecc.) saranno estese agli altri aeroporti strategici;
- AMAN (Arrival Manager). L'AMAN è un tool dedicato a supportare l'efficace pianificazione delle sequenze di arrivo sugli aeroporti maggiori suggerendo le azioni volte a minimizzare i ritardi e i consumi complessivi. Con la funzionalità Extended Horizon la gestione degli arrivi viene estesa allo spazio aereo «enroute» ampliando l'orizzonte AMAN da 100-120 miglia nautiche a 180-200 miglia nautiche dall'aeroporto di arrivo;
- piattaforma ATM–Aeroporto. Le piattaforme ATM in esercizio presso i maggiori aeroporti nazionali, e cioè il sistema di elaborazione e presentazione delle informazioni necessarie ai Controllori del Traffico Aereo per lo svolgimento delle operazioni di pianificazione e controllo del traffico aereo, sono in corso di sostituzione con una nuova piattaforma che consentirà di assicurare la sorveglianza di tutti i mezzi (aeromobili e veicoli) sulla intera superficie dell'aeroporto prevedendo inoltre una serie di tools di pianificazione del traffico a terra e di allarmi in caso di potenziali conflitti fra i mezzi in movimento (A-SMGCS);
- torri remote. Il progetto Remote Tower prevede la gestione da un centro di controllo remoto del traffico aereo in arrivo e partenza da più aeroporti. Questa soluzione assicura una maggiore flessibilità nella gestione degli orari di servizio sugli aeroporti minori permettendo inoltre di ridurre i costi senza influire negativamente sulla sicurezza e / o sulla fornitura del servizio. Inoltre, nell'ambito delle progettualità

inserite nel PNRR, verranno eseguiti specifici interventi presso aeroporti, Servizi di Controllo di Avvicinamento (APP) e Centri di Controllo d'Area (ACC) equipaggiandoli con sistemi di gestione del traffico aereo fully digitalised (...).

In relazione agli interventi infrastrutturali, il programma include gli interventi sulle infrastrutture di volo che aumentino la capacità di utilizzo delle piste. I progetti relativi alla realizzazione di nuove piste coinvolgono gli aeroporti di Fiumicino, di Firenze e di Catania. Nel caso di Fiumicino l'intervento è realizzato allo scopo di accompagnare un profilo di crescita stimato in oltre 60 milioni di passeggeri l'anno nel medio lungo periodo. Nel caso di Firenze e di Catania gli interventi sono abilitanti rispetto a vincoli infrastrutturali che attualmente limitano l'utilizzo sui due aeroporti di alcune categorie di aeromobili. Altro intervento importante riguarda il prolungamento pista di Salerno Pontecagnano, che permetterà – dopo l'avvenuta creazione del sistema aeroportuale campano derivante dall'accordo commerciale tra le due società di gestione – di risolvere i limiti di capacità dello scalo di Napoli Capodichino (...).

d) Misure e correttivi concreti adottati per un'effettiva liberalizzazione del settore.

A tratto generale occorre richiamare che nel nostro Paese l'apertura del mercato dei servizi di assistenza a terra è stata pienamente realizzata ed è verificata dal numero dei soggetti certificati ad operare negli aeroporti nazionali. Correlativamente detta parcellizzazione del mercato ha reso necessario procedere con provvedimenti di limitazione.

Con nota del 4 marzo 2021 n. 24667 l'ENAC, a seguito della formale richiesta di cui alla nota congiunta delle Associazioni di categoria - Assaeroporti e Assohandling, - ha riavviato le attività istruttorie relative ai procedimenti per la limitazione del numero dei prestatori dei servizi di assistenza a terra, sospese dal provvedimento del Direttore Generale 13 novembre 2020, n.112087 che era stato adottato in considerazione delle radicali variazioni apportate dalla crisi pandemica ai presupposti in base ai quali erano state presentate le istanze di limitazione.

Le Associazioni, infatti, hanno rappresentato all'ENAC l'esigenza di riavviare con urgenza le procedure volte a valutare le richieste di limitazione avanzate dalle società di gestione aeroportuale, evidenziando, tra l'altro, una serie di criticità sulla capacità aeroportuale, sulla saturazione degli spazi e sulle condizioni di lavoro degli operatori, determinate dalle procedure operative e organizzative previste dai protocolli sanitari per la salvaguardia dei passeggeri e dei lavoratori dalla diffusione del Covid -19.

In riscontro a quanto richiesto, nel corso del primo semestre 2021 l'ENAC ha adottato, ai sensi degli artt. 4 e 5 del D.Lgs 18/99 i provvedimenti di limitazione degli aeroporti di Catania e Bergamo e riavviato l'istruttoria per la limitazione degli aeroporti di Cagliari, Bologna e Palermo.

Si fa presente, tuttavia, che non potendo disporre di dati certi in ordine alla ripresa del traffico né di verificare gli impatti legati alla cantierizzazione degli investimenti infrastrutturali se non nel brevissimo periodo stante l'incertezza derivante dalla fase

emergenziale, l'Ente ha ritenuto opportuno adottare provvedimenti di limitazione per il tempo strettamente necessario a fronteggiare l'attuale fase emergenziale, valutando tale periodo in un anno.

e) Ulteriori eventuali provvedimenti volti a garantire un'effettiva concorrenzialità del mercato.

L'ampia apertura del mercato registrata in Italia (circa 150 società di handling certificate) richiede una vigilanza costante sulla concreta attuazione dei principi che lo regolano, finalizzata alla realizzazione di condizioni che consentano, oltre che di migliorare l'efficienza economica del comparto, a prevenire eventuali effetti distorsivi della concorrenza.

Nel corso del primo semestre 2021 ed in particolare con il provvedimento ENAC n. 11537 del 2 febbraio 2021 sono state riavviate le attività, precedentemente sospese a seguito della situazione emergenziale da covid 19, di certificazione e di verifica dei requisiti di idoneità di cui all'art. 13 del decreto legislativo n. 18 del 1999.

Si ritiene di segnalare ulteriormente che, con la nuova edizione del Regolamento di *Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra*, pubblicato il 21 luglio u.s., in un'ottica di tutela della concorrenza, ENAC ha espressamente previsto che, negli aeroporti liberalizzati, in caso di presenza di prestatori operanti nelle stesse categorie di servizio, tutti riconducibili al medesimo proprietario, la tariffa dei servizi di assistenza a terra venga individuata dall'Ente.

Si rimane a disposizione per qualsiasi eventuale chiarimento si renda necessario.

Cordiali saluti

IL DIRETTORE GENERALE

Dott. Alessio Quaranta

*(documento informatico firmato digitalmente
ai sensi dell'art. 24 d.lgs. n. 82/2005)*

EGA/Berg

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



180712161880