



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 20 maggio 2014
(OR. en)**

10070/14

AVIATION 119

NOTA DI TRASMISSIONE

| | |
|----------------|---|
| Origine: | Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea |
| Data: | 19 maggio 2014 |
| Destinatario: | Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea |
| n. doc. Comm.: | COM(2014) 278 final |
| Oggetto: | RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sull'applicazione della direttiva sui diritti aeroportuali |

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 278 final.

All.: COM(2014) 278 final



Bruxelles, 19.5.2014
COM(2014) 278 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sull'applicazione della direttiva sui diritti aeroportuali

1. Introduzione

I diritti aeroportuali sono versati dagli utenti dell'aeroporto (compagnie aeree) per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali. Collegati all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili, nonché al trattamento dei passeggeri e delle merci, tali diritti sono utilizzati per il finanziamento parziale o completo delle piste e delle aree dei terminali destinate ai passeggeri o alle merci. Pur essendo a carico delle compagnie aeree, il costo dei diritti aeroportuali ricade da ultimo sul passeggero o sul cliente del servizio merci, poiché i diritti rientrano nel costo finale pagato da questi ultimi.

La quota di diritti aeroportuali sui costi complessivi delle compagnie aeree varia in base al tipo di vettore e di aeroporti serviti¹. Essi rappresentano quasi la metà dei ricavi aeroportuali medi² e, considerato il difficile clima attuale in materia di costi per le compagnie aeree, sono oggetto di un esame mai tanto attento. I diritti aeroportuali sono connessi altresì al livello dei servizi offerti ai passeggeri. In particolare, per le operazioni a basso costo ("low-cost") e di corto raggio, l'ammontare dei diritti aeroportuali può rappresentare un fattore determinante nella scelta delle rotte da parte delle compagnie aeree. La disponibilità di infrastrutture aeroportuali di qualità e a prezzi competitivi per tutti i tipi di compagnie riveste chiaramente notevole importanza per il corretto funzionamento del settore dell'aviazione nell'UE.

La direttiva concernente i diritti aeroportuali³, che gli Stati membri erano tenuti a recepire nell'ordinamento nazionale entro il 15 marzo 2011, offre uno specifico quadro giuridico dell'UE per i diritti aeroportuali in tutti gli aeroporti situati nello Spazio economico europeo e in Svizzera, con un volume di traffico annuale che supera la soglia di 5 milioni di movimenti passeggeri e, come minimo, nell'aeroporto principale di ciascuno Stato membro. Rientrano nel campo di applicazione della direttiva circa 70 aeroporti dell'UE, il cui traffico passeggeri rappresenta poco meno dell'80% del traffico passeggeri complessivo dell'UE. Questo gruppo è composto da un'ampia varietà di aeroporti, che vanno da aeroporti di medie dimensioni, i quali apportano un contributo economico e sociale essenziale nelle rispettive regioni, sino ai principali hub aeroportuali nell'UE, che collegano destinazioni in tutto il mondo. La direttiva stabilisce principi comuni per la riscossione dei diritti aeroportuali, con l'obiettivo di offrire maggiore trasparenza sul calcolo dei diritti aeroportuali, garantire che gli aeroporti non facciano discriminazioni tra le compagnie aeree nell'applicare i diritti aeroportuali (a meno che non si adducano a giustificazione considerazioni di ordine pubblico ben definite), stabilire una consultazione periodica tra gli aeroporti e le compagnie aeree e istituire in ogni Stato membro un'autorità di vigilanza indipendente che intervenga nella risoluzione di controversie

¹ Secondo ACI Europe (2007) i diritti aeroportuali rappresentano circa il 4-8% dei costi operativi dei principali vettori aerei dell'UE. Nel suo briefing economico di marzo 2013, IATA ha ribadito che tutti i diritti a carico degli utenti delle infrastrutture combinati ammontavano al 14,4% del costo del trasporto aereo (dati del 2011). Secondo la IATA, i diritti aeronautici aeroportuali rappresentano circa i due terzi di questi diritti per l'uso delle infrastrutture.

² Steer Davies Gleave, Evaluation of Directive 2009/12/EC on airport charges (Valutazione della direttiva 2009/12/CE concernente i diritti aeroportuali), settembre 2013.

³ Direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali, GU L 70 del 14.3.2009, pag. 11.

tra gli aeroporti e le compagnie aeree in merito all'ammontare dei diritti aeroportuali e assicuri la corretta applicazione delle misure adottate dagli Stati membri per conformarsi alla direttiva.

Nella presente relazione la Commissione offre un quadro generale dell'applicazione della direttiva negli Stati membri illustrando constatazioni specifiche in merito ad eventuali problemi di attuazione, nonché possibili misure di seguito per future analisi. La relazione si basa su uno studio recente condotto per la Commissione a tal fine⁴. Lo studio, che ha esaminato le eventuali ripercussioni sulle pratiche relative ai diritti aeroportuali riconducibili alla direttiva, include altresì un'ampia consultazione delle parti interessate, al fine di riunire i pareri espressi sull'attuazione della direttiva, sui risultati raggiunti e sugli ambiti che richiedono maggiore attenzione. Tra le parti interessate rientrano le autorità di vigilanza indipendenti istituite dalla direttiva, altre autorità competenti degli Stati membri, singoli gestori aeroportuali, compagnie aeree e le rispettive associazioni di categoria.

2. Sviluppi del mercato

Negli ultimi decenni gli aeroporti dell'UE hanno subito una profonda trasformazione, che ha avuto ripercussioni anche sulla fissazione dei diritti aeroportuali. Solitamente considerati dalle autorità pubbliche in primo luogo come infrastrutture volte a soddisfare le esigenze di connettività, i principali hub e gli aeroporti più piccoli stanno divenendo attività economiche in grado di generare profitti e attrarre investimenti privati.

Questo processo ha portato alla "corporativizzazione" e, in alcuni casi, alla privatizzazione di aeroporti di proprietà dello Stato, fatto attribuibile a diversi cambiamenti. In primo luogo, nella fornitura delle infrastrutture di trasporto, il ruolo dello Stato sta cambiando, passando da prestatore a "catalizzatore". In secondo luogo, al giorno d'oggi si ritiene che gli aeroporti, in molti casi redditizi, svolgano attività commerciali. Infine, le autorità pubbliche si sono prodigate per attrarre investimenti privati, sia per ampliare le infrastrutture che per generare una fonte di entrate per lo Stato. Pur essendo tuttora prevalentemente di proprietà pubblica⁵, gli aeroporti dell'Unione registrano attualmente un crescente coinvolgimento da parte degli investitori privati.

Tuttavia, considerata la natura strategica delle infrastrutture aeroportuali, gli Stati membri continuano in genere a mantenere un determinato interesse o controllo diretto, mediante la proprietà diretta/la concessione di operazioni aeroportuali e/o tramite un sistema di regolamentazione economica (nazionale). È questo il caso, in particolare, degli Stati membri in cui i principali hub vengono situati in funzione della loro capacità di "fissare i prezzi"⁶.

⁴ Steer Davies Gleave, Evaluation of Directive 2009/12/EC on airport charges (Valutazione della direttiva 2009/12/CE concernente i diritti aeroportuali), settembre 2013.

⁵ Secondo l'«Airport Council International Europe», il 77% degli aeroporti nel 2010 era interamente di proprietà pubblica mentre il 9% apparteneva interamente a privati, cfr. Airport Council International Europe: «The Ownership of Europe's Airports 2010» (La proprietà degli aeroporti europei nel 2010).

⁶ I maggiori hub aeroportuali dell'UE si trovano nel Regno Unito, in Francia, in Germania e nei Paesi Bassi.

Al contempo, in alcuni aeroporti, generalmente i più piccoli, si osserva un'evoluzione del potere contrattuale tra aeroporti e compagnie aeree a favore di queste ultime, grazie allo sviluppo di vettori a basso costo. Per la loro flessibilità, detti vettori possono modificare non solo le loro rotte, ma anche gli aeroporti di base dei loro aeromobili. Le compagnie aeree riesaminano costantemente l'efficacia delle loro rotte, per trovare nuove destinazioni e accrescere l'attrattiva e la redditività delle loro operazioni. Di conseguenza, si viene a creare una concorrenza tra aeroporti situati in diverse aree geografiche, nonché una maggiore pressione sui gestori aeroportuali per l'offerta di condizioni più vantaggiose, inclusi diritti aeroportuali meno elevati. In aggiunta a questo, la sovraccapacità aeroportuale ha generato concorrenza anche tra gli aeroporti, il che, in alcuni casi, ha portato a un ulteriore aumento del potere contrattuale delle compagnie aeree. In base a quanto comunicato, gli aeroporti devono far fronte a una concorrenza crescente⁷ e non solo per l'impatto dei vettori a basso costo negli aeroporti regionali. D'altro canto, il livello di concorrenza differisce tra gli aeroporti e dipende da fattori essenzialmente locali. Le compagnie aeree sostengono che i passeggeri tendono a cambiare compagnia aerea piuttosto che aeroporto, in base alla competitività dei servizi di trasporto aereo proposti.

3. Risultati della direttiva

Agli inizi del 2013 tutti gli Stati membri hanno comunicato di aver recepito completamente la direttiva. Tuttavia, il recepimento formale rappresenta soltanto il primo passo. Rivestono altrettanta importanza la corretta applicazione pratica della direttiva e le sue ripercussioni sugli operatori aeroportuali, sulle compagnie aeree e sul settore dell'aviazione in generale. In questa prima fase, la Commissione ritiene che alcuni obiettivi principali della direttiva siano già stati raggiunti. Tuttavia, si sono riscontrati problemi specifici nel recepimento e nell'applicazione in diversi Stati membri, che devono essere risolti attirando l'attenzione degli Stati membri sui problemi individuati e, se del caso, avviando un procedimento di infrazione. Le caratteristiche più importanti della direttiva analizzate in questa sezione sono:

- la **consultazione** periodica degli utenti dell'aeroporto da parte dei gestori aeroportuali in relazione al funzionamento del sistema dei diritti aeroportuali, all'ammontare di questi diritti, alla qualità del servizio fornito e ai nuovi progetti di infrastruttura (articolo 6 della direttiva);
- la **trasparenza** da parte del gestore aeroportuale in relazione alla base di calcolo dei diritti aeroportuali, ivi compreso l'obbligo di garantire un reciproco scambio di informazioni con gli utenti dell'aeroporto (articolo 7 della direttiva);
- la **non discriminazione** tra gli utenti dell'aeroporto (articolo 3 della direttiva);

⁷ Airports Council International (Europe), "Airport Competition in Europe" (Concorrenza tra gli aeroporti in Europa), giugno 2012.

- l'istituzione di un'**autorità di vigilanza indipendente** (*Independent Supervisory Authority – ISA*) in ciascuno Stati membro, incaricata di garantire la corretta applicazione delle misure della direttiva e di intervenire in caso di controversie in merito ai diritti aeroportuali (articoli 6 e 11 della direttiva).
- **flessibilità** nel consentire ai gestori aeroportuali di proporre servizi differenziati alle compagnie aeree (articolo 10 della direttiva).

La direttiva si basa sulle politiche in materia di diritti aeroportuali elaborate nel 1974 dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale⁸. Dovrebbe essere interpretata alla luce dei pertinenti accordi bilaterali in materia di servizi aerei, redatti conformemente alle clausole relative alle norme ICAO, secondo cui l'UE e i suoi Stati membri sono tenuti in linea di massima a garantire alle compagnie aeree di un paese terzo un diritto equo e paritario di esercitare concorrenza offrendo servizi di trasporto aereo internazionale. A tal riguardo, gli accordi generali in materia di trasporto aereo conclusi, ad esempio, con Stati Uniti e Canada prevedono altresì disposizioni precise sui diritti a carico degli utenti, inclusi i diritti aeroportuali, nello specifico al fine di garantire che tali diritti siano ponderati e rispecchino il costo dei servizi forniti.

3.1. Consultazione

Le parti interessate hanno presentato pareri divergenti riguardo alle disposizioni in materia di consultazione. Benché in buona parte degli aeroporti fosse già previsto un meccanismo per la consultazione, la direttiva ne ha chiarito tempi e formato. Negli aeroporti di alcuni Stati membri, ad esempio, in Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Slovenia, Spagna e Svezia, la consultazione obbligatoria è stata introdotta soltanto in seguito al recepimento della direttiva. Inoltre, la direttiva ha stabilito per la prima volta procedure di consultazione obbligatorie negli aeroporti del Regno Unito che rientrano nell'ambito della direttiva e che in precedenza non erano soggetti alla regolamentazione economica applicata ai principali aeroporti britannici.

Le compagnie aeree mettono in discussione l'applicazione delle disposizioni in materia di consultazione, sostenendo che gli aeroporti dovrebbero impegnarsi maggiormente con le compagnie aeree piuttosto che limitarsi semplicemente a fornire informazioni. Auspicano inoltre che le loro osservazioni non vengano solo ascoltate, ma che vi venga dato seguito. Un'ulteriore questione sollevata concerne i tempi e le scadenze serrate concesse in alcuni Stati membri agli utenti dell'aeroporto per rispondere nell'ambito del processo di consultazione.

Tra le compagnie aeree, il livello di soddisfazione varia a seconda dello Stato membro dell'aeroporto. Generalmente soddisfatte del processo di consultazione nei principali aeroporti

⁸ Si vedano i considerando 9) e 10) della direttiva. Cfr. "ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services" (Politiche per la fissazione dei diritti aeroportuali e dei corrispettivi per i servizi di navigazione aerea dell'ICAO) (nona edizione, 2012).

del Regno Unito e dei Paesi Bassi, le compagnie aeree hanno espresso critiche al riguardo per la Spagna, l'Italia, la Grecia e l'Ungheria, in particolare per quanto concerne il tempo previsto per rispondere e il fatto che spesso la consultazione si svolge piuttosto sotto forma di sessione informativa.

Tra gli aeroporti, quelli con un più ampio bacino di utenti (Amsterdam Schiphol, Heathrow, *Aéroports de Paris* e Francoforte) sono in genere soddisfatti del processo di consultazione e ritengono utile disporre di orientamenti codificati a livello dell'UE. D'altro canto, gli aeroporti più piccoli che rientrano nel campo di applicazione della direttiva sollevano preoccupazioni per le formalità del processo e l'onere amministrativo connessi all'organizzazione di una procedura di consultazione formale. Diversi aeroporti hanno sollevato critiche per l'incertezza derivante dallo scarso livello di partecipazione delle compagnie aeree e dalle procedure di ricorso relative ai diritti aeroportuali, che non fissano limiti temporali per le compagnie aeree. Inoltre, la direttiva prevede l'obbligo da parte dei gestori aeroportuali di consultare gli utenti dell'aeroporto prima che siano finalizzati piani relativi a nuovi progetti di infrastruttura, sebbene non precisi quale sia la procedura da seguire, né i requisiti minimi.

La Commissione reputa essenziale che gli utenti dell'aeroporto abbiano fiducia nel processo di consultazione. È quindi importante che si aspettino ragionevolmente che le loro opinioni vengano prese in considerazione e ricevano risposte, conformemente alle disposizioni pertinenti della direttiva. Garantire che tali disposizioni abbiano ripercussioni concrete potrebbe implicare, come può essere il caso, che la consultazione sia organizzata in modo da permettere un livello adeguato di interazione (tra cui, ad esempio, la notificazione anticipata delle riunioni o fissando scadenze per l'invio dei contributi). La Commissione attribuisce importanza anche a un impegno costruttivo delle compagnie aeree nel processo di consultazione.

I reclami ricevuti dalla Commissione in merito al finanziamento di notevoli ampliamenti infrastrutturali a Dublino e a Roma dimostrano l'importanza di un sistema di consultazione efficiente, considerate le ripercussioni sui futuri diritti aeroportuali. Alla consultazione sulle nuove infrastrutture è connessa la questione del prefinanziamento delle infrastrutture aeroportuali, il sistema in base al quale gli utenti dell'aeroporto "di oggi" pagano diritti più elevati per poter finanziare le infrastrutture "di domani" (diversamente dall'ottenimento di finanziamenti mediante l'emissione di nuove azioni o l'assunzione di prestiti, ad esempio). Le ricerche condotte per la Commissione indicano che il prefinanziamento è possibile nella maggioranza degli Stati membri, sebbene le condizioni applicabili siano spesso poco chiare. La Commissione ha individuato due Stati membri (Portogallo e Paesi Bassi) in cui la normativa precisa con chiarezza che gli aeroporti non possono finanziare le infrastrutture ricorrendo a questa possibilità. Tra gli altri Stati membri, che presumibilmente consentono il prefinanziamento, la Commissione ne ha identificati nove che adottano norme specifiche. Non è chiaro in che misura gli orientamenti adottati dall'ICAO, che specificano il numero di misure di salvaguardia da applicare quando viene utilizzato il prefinanziamento, siano coerentemente applicati nella pratica. L'introduzione di nuovi strumenti più specifici, intesi a

garantire una consultazione adeguata e una maggiore trasparenza sul prefinanziamento, conformemente alla direttiva, può richiedere un'analisi più approfondita.

3.2. Trasparenza

Per il buon funzionamento di una consultazione sui diritti aeroportuali è necessario che gli utenti dell'aeroporto consultati abbiano accesso a sufficienti informazioni, in modo da poter apportare un contributo. Gli utenti dell'aeroporto, gli aeroporti e gli Stati membri apprezzano la chiarezza sulla trasparenza prevista dall'articolo 7 della direttiva, mentre le compagnie aeree tendono a trovare le disposizioni della direttiva troppo generiche. In particolare, queste ultime sollevano critiche per l'elevato livello di precisazione nelle informazioni da fornire in merito ai costi e per il fatto che la direttiva non prevede la comunicazione di informazioni sulle attività commerciali degli aeroporti. Le compagnie aeree ritengono inoltre che le informazioni fornite potrebbero non essere sufficientemente precise per permettere loro di stabilire se i diritti aeroportuali siano connessi ai costi o meno.

Il livello di soddisfazione delle compagnie aeree per quanto concerne la trasparenza delle informazioni differisce tra aeroporti e tra Stati membri. Gli utenti degli aeroporti si sono dichiarati generalmente soddisfatti della situazione negli aeroporti del Regno Unito e all'aeroporto Schiphol di Amsterdam, dove le informazioni vengono fornite, in base a quanto affermato, in modo trasparente e regolare.

Riferendosi agli aeroporti di cui non sono soddisfatte, le compagnie aeree menzionano l'applicazione degli obblighi in materia di trasparenza in Italia, Ungheria, Belgio, Germania, Grecia, Cipro, Lettonia, Spagna, Svezia e Finlandia. La preoccupazione più comune sollevata in questi casi dagli utenti dell'aeroporto è la mancanza di dati dettagliati in merito ai costi.

In linea di principio, la direttiva consente agli Stati membri di scegliere per i loro aeroporti un sistema di tariffazione "single till" ("cassa unica") o "dual till" ("cassa doppia"). In base al primo sistema, tutte i ricavi aeroportuali, compresi quelli derivanti da attività non aeronautiche, come ad esempio dalle attività al dettaglio e dai parcheggi per automobili, vengono presi in considerazione nella fissazione dei diritti aeroportuali. Nel secondo sistema, i ricavi derivanti dalle attività aeronautiche sono separati da quelli delle attività non aeronautiche e nel fissare i diritti aeroportuali si prendono in considerazione soltanto i primi. Questo sistema è scelto di preferenza dagli aeroporti, per il fatto che le attività non aeronautiche non sono monopolistiche. Esistono anche sistemi ibridi. Le compagnie aeree sono solitamente a favore del sistema "single till", poiché ritengono che riduca i diritti aeroportuali per le compagnie, che portano passeggeri all'aeroporto e sono in primis responsabili dei ricavi derivanti dalle attività non-aeronautiche.

Pur non esprimendosi a questo stadio a favore o contro un sistema in particolare, la Commissione ritiene che in alcuni casi possa essere necessaria una maggiore supervisione da parte delle autorità di vigilanza indipendenti, per garantire che i principi fondamentali della

direttiva siano rispettati negli aeroporti in cui si applica il sistema "dual till", tenendo conto del contesto economico in cui operano gli aeroporti e della possibilità di fissare le tariffe in un ambiente concorrenziale. Ad esempio, può essere opportuno garantire che gli incentivi per le compagnie aeree, intesi ad accrescere il traffico in un aeroporto, siano applicati in modo da non avere ripercussioni sui diritti aeroportuali versati dalle compagnie aeree che non beneficiano del sistema di incentivi. La Commissione ritiene inoltre che, di norma, potendo incidere considerevolmente sull'ammontare dei diritti aeroportuali, il passaggio dal sistema "single till" al "dual till" o viceversa rappresenta una modifica fondamentale al sistema dei diritti aeroportuali. Tale modifica dovrebbe essere accompagnata da una consultazione, nonché dalla possibilità di rivolgersi all'autorità di sorveglianza indipendente, conformemente alle disposizioni pertinenti della direttiva, che prevedono una procedura di consultazione qualora vengano apportate modifiche all'ammontare o al sistema dei diritti aeroportuali.

3.3 Non discriminazione dei diritti aeroportuali e sistemi di incentivazione

La non discriminazione nell'applicazione dei diritti aeroportuali tra gli utenti dell'aeroporto riveste grande importanza. Tuttavia, non esclude una modulazione dei diritti aeroportuali, a condizione che detta modulazione sia conforme ai requisiti dell'articolo 3 della direttiva, ossia venga applicata per motivi di interesse pubblico e generale, compresi motivi ambientali e i criteri utilizzati a tal riguardo siano pertinenti, obiettivi e trasparenti. Benché secondo gli aeroporti non vengano fatte discriminazioni nell'applicazione di tali modulazioni, le compagnie aeree si lamentano della grande molteplicità di modulazioni nei diritti aeroportuali che, a loro avviso, creano discriminazioni tra gli utenti dell'aeroporto.

La modulazione dei diritti aeroportuali per motivi ambientali, come ad esempio, per i diritti connessi alle emissioni e al rumore, è una pratica diffusa, ma controversa. Lo stesso vale per la modulazione in funzione delle ore di punta/di traffico minimo, applicata da un numero limitato di aeroporti. La modulazione dei diritti aeroportuali basata su motivi ambientali potrebbe assumere un peso crescente, viste le pressioni per un miglioramento delle prestazioni dell'aviazione in questo settore.

La modulazione dei diritti aeroportuali in base alle destinazioni nazionali o nell'UE dei voli è regolamentata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE⁹. Nella sue sentenze, la Corte ha statuito che tasse o diritti discriminatori sono contrari alla libera prestazione di servizi prevista dal regolamento (CE) n. 1008/2008¹⁰. I diritti differenziati senza addurre una motivazione ai sensi dell'articolo 3 (motivi di interesse pubblico e generale, compresi motivi ambientali) potrebbero essere considerati un modo per ostacolare la fornitura di servizi tra Stati membri rispetto alla prestazione di servizi soltanto in uno Stato membro. La Commissione ha riconosciuto che i passeggeri sottoposti a controlli di frontiera possono

⁹ Sentenze del 26 giugno 2001, Commissione/Portogallo, C-70/99. Racc. pag. I-4845, punto 20 e del 6 febbraio 2003, Stylianakis, C-92/01. Racc. pag. I-1291, punto 23 e successivi.

¹⁰ GU L 293, del 31.10.2008, pag. 3.

comportare costi superiori rispetto agli altri passeggeri, giustificando in tal modo un diritto sui passeggeri più elevato¹¹. Fatti salvi il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 3 e la necessità di garantire la proporzionalità, la modulazione potrebbe quindi applicarsi tra le destinazioni Schengen e non-Schengen.

D'altro canto, la modulazione dei diritti aeroportuali intesa ad aumentare il traffico, con nuove rotte, una maggiore frequenza e/o un numero superiore di passeggeri ("sistemi di incentivi"), è un punto controverso per le parti interessate. I vettori appartenenti a una rete aeroportuale o regionali ritengono che riduzioni dei diritti sulla base del volume e della crescita per le rotte nuove e già esistenti favoriscano le compagnie a basso costo e le ultime arrivate. D'altra parte, le riduzioni per il trasferimento dei passeggeri agli hub aeroportuali non sono diffuse e le compagnie a basso costo non offrono collegamenti. Tali riduzioni possono essere significative, andando ad esempio fino a più del 50% nell'aeroporto Schiphol di Amsterdam. Non è sempre chiaro in che misura tali riduzioni per i trasferimenti siano concesse in base a motivazioni prettamente economiche.

La Commissione incoraggerà la condivisione di esperienze tra Stati membri, al fine di promuovere le migliori pratiche, tenendo conto della possibilità per gli aeroporti di stabilire le loro tariffe in base a criteri economici e conformemente alle disposizioni della direttiva. È necessario trovare un equilibrio tra l'offerta di un livello adeguato di libertà commerciale, a beneficio degli aeroporti, ma anche delle compagnie aeree e dei passeggeri, e la tutela la posizione dei vettori che potrebbero non avere il potere di moderare le pratiche degli aeroporti in materia di prezzi. Migliorare la trasparenza dei sistemi di incentivazione potrebbe essere un primo importante passo.

3.4. Procedura di ricorso e autorità di vigilanza indipendenti

La direttiva ha apportato chiarezza al riguardo, introducendo l'obbligo di istituire un'autorità di vigilanza indipendente in ciascuno Stato membro, sebbene il processo di creazione sia stato a volte lento. Tuttavia, con la creazione, alle fine del 2013, dell'Autorità di regolazione dei trasporti in Italia, ultimo Stato membro a designare la propria autorità di vigilanza indipendente, tutti gli Stati membri hanno completato questa fase. La maggioranza degli Stati membri ha deciso di assegnare le funzioni dell'autorità di vigilanza alle autorità responsabili in materia di trasporto aereo già esistenti. Alcuni Stati membri hanno assegnato le funzioni dell'autorità di vigilanza indipendente agli attuali regolatori (ad esempio, Irlanda, Regno Unito, Svezia e Finlandia) e due Stati membri le hanno attribuite alle autorità competenti in materia di concorrenza (Paesi Bassi, Spagna). Le compagnie aeree, in particolare, sono soddisfatte dal fatto che la direttiva preveda una precisa procedura di ricorso in caso di disaccordo sulla fissazione dei diritti aeroportuali, ma resta da vedere come si svilupperà il ruolo delle autorità di vigilanza indipendenti. D'altro canto, dagli aeroporti sono state sollevate critiche sull'aumento delle procedure di ricorso sottoposte all'autorità di vigilanza

¹¹ Caso E4/2007 in materia di aiuti di Stato.

nazionale e dell'effetto sospensivo dei ricorsi. Le questioni più importanti riguardanti i ricorsi paiono essere, da un lato, il fatto che la direttiva non preveda espressamente un termine legale per la presentazione di un ricorso da parte delle compagnie aeree e, dall'altro, l'effetto sospensivo dei ricorsi, che potrebbe ostacolare gli investimenti nelle infrastrutture.

Una delle questioni principali sollevate, specialmente tra le compagnie aeree, è la mancanza percepita di indipendenza dell'autorità di vigilanza indipendente. In particolare, l'imprecisione percepita nella definizione del livello di indipendenza previsto per l'autorità di vigilanza è stata considerata una problematica per gli Stati membri che hanno una partecipazione negli aeroporti e in cui l'autorità di vigilanza indipendente sia un dipartimento ministeriale o laddove tale dipartimento eserciti un certo livello di controllo politico o amministrativo sull'autorità di vigilanza indipendente. Un'effettiva indipendenza dell'autorità di vigilanza indipendente, in conformità al disposto dell'articolo 11 della direttiva, è essenziale, tra l'altro, per il corretto funzionamento delle procedure di consultazione e ricorso. Una eventuale sua assenza compromette il raggiungimento degli obiettivi della direttiva.

Laddove gli Stati membri abbiano recepito l'articolo 6, paragrafo 5, lettera a) in base al quale i diritti aeroportuali sono fissati o approvati dalla stessa autorità di vigilanza indipendente più che dal gestore aeroportuale, le norme in materia di ricorsi in opposizione di cui ai paragrafi 3 e 4 dello stesso articolo non si applicano. Ciò implica che, in generale, l'unica possibilità di opposizione in caso di disaccordo è promuovere un'azione legale dinanzi ai tribunali nazionali competenti, conformemente alle norme pertinenti del diritto nazionale. Le compagnie aeree ritengono questo aspetto problematico, poiché il costo di una tale azione legale può essere proibitivo. Numerosi Stati membri, quali Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito, hanno scelto di ricorrere alla possibilità prevista dall'articolo 6, paragrafo 5, lettera a), della direttiva per alcuni o tutti gli aeroporti situati nel loro territorio e rientranti nel campo di applicazione della direttiva.

Le compagnie aeree hanno altresì sollevato preoccupazioni sul ruolo passivo di alcune autorità di vigilanza indipendenti, a causa della possibile mancanza di competenze o risorse umane. Ogni autorità competente impiega in media solo una persona, equivalente tempo pieno, incaricata delle questioni connesse alla direttiva, principalmente delle procedure di consultazione, di supervisione e di risoluzione delle controversie. Questo a sua volta vuol dire che i costi amministrativi aggiuntivi per gli Stati membri comportati dalla direttiva sono considerati minimi in tutti gli Stati membri, nonostante il diverso livello di attività di ciascuna autorità di vigilanza indipendente. È stato dimostrato che una visibilità limitata per le nuove autorità di vigilanza indipendenti ha condotto a una riduzione dei reclami ricevuti da tali organi rispetto alle autorità incaricate delle questioni relative ai diritti aeroportuali da prima dell'entrata in vigore della direttiva.

La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione della direttiva sotto il profilo dell'indipendenza delle autorità di vigilanza indipendenti istituite negli Stati membri. Al riguardo, la Commissione prende nota dell'evoluzione nei modelli di proprietà e di gestione

osservata negli aeroporti cui si applica la direttiva. In alcuni casi, si corre il rischio che gli accordi di concessione a lungo termine, nel cui ambito i diritti aeroportuali sono fissati in modo vincolante per un lungo periodo di tempo da un accordo tra il concessionario e l'autorità pubblica competente, ma senza consultare gli utenti degli aeroporti, possano rendere inefficaci le disposizioni della direttiva relative alla consultazione, nonché l'intervento dell'autorità di vigilanza indipendente. La vigilanza è necessaria per garantire che, per quanto riguarda i diritti aeroportuali, le concessioni o i partenariati pubblico-privato non siano conclusi in modo da privare le compagnie aeree dei pieni diritti di cui godono a norma della direttiva o da violare in altro modo la direttiva stessa.

3.5. Differenziazione dei servizi

I servizi offerti in un aeroporto possono essere personalizzati dal gestore aeroportuale in base alle esigenze dei diversi utenti dell'aeroporto e variare in termini di qualità e, di conseguenza, di costo. In base alla direttiva, ogni utente dell'aeroporto che desidera utilizzare i servizi personalizzati ovvero un terminale o una parte di terminale specializzato deve poter accedere a questo terminale o a parte di esso. Laddove vi siano vincoli di capacità in un servizio personalizzato, l'accesso è determinato in base a criteri pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori. Si è così istituito per gli aeroporti un quadro che consente loro di adattare le offerte alle esigenze talvolta differenti delle compagnie aeree riguardo ai servizi all'aeroporto. Non di rado gli aeroporti differenziano i diritti aeroportuali di conseguenza, in base, ad esempio, al livello di servizi offerto in termini di posizioni disponibili e finger. D'altro canto sono in numero esiguo (ma in aumento) gli aeroporti con terminali specifici destinati alle rotte nazionali e internazionali, o a operazioni a basso costo e tradizionali. I terminali per i servizi a basso costo sono talvolta molto più economici in termini di diritti aeroportuali a carico delle compagnie aeree (sino al 30% in alcuni casi).

Gli aeroporti hanno talvolta riscontrato difficoltà nel personalizzare i servizi e stabilire i criteri per motivare le differenze nei diritti, come previsto all'articolo 10 della direttiva. La Commissione continuerà a esaminare l'applicazione di tale articolo da parte degli Stati membri per poter individuare, se necessario, possibili misure correttive.

4. Conclusioni

Benché sia ancora troppo presto per trarre conclusioni definitive sull'impatto della direttiva, vista la sua recente entrata in vigore, è pur possibile trarre alcune conclusioni preliminari. Secondo gli operatori del mercato, i principali aspetti positivi sono l'aumento della trasparenza nella fissazione dei diritti aeroportuali nei principali aeroporti europei, il miglioramento della consultazione e l'istituzione di un'autorità di vigilanza indipendente in ogni Stato membro, nonché di procedure di risoluzione.

Nonostante il notevole contributo che la direttiva pare aver apportato nel miglioramento delle procedure di calcolo dei diritti aeroportuali nei maggiori aeroporti europei cui si applica, la

sua attuazione deve essere oggetto di ulteriori verifiche. Sono stati avviati diversi procedimenti di infrazione e la Commissione continuerà a prendere le misure opportune in altri casi, in base alle denunce ricevute o *ex-officio*.

Più specificatamente, l'istituzione delle autorità di vigilanza indipendenti dotate del necessario livello di indipendenza, come previsto dalla direttiva, è essenziale per raggiungere gli obiettivi della direttiva stessa. Il ruolo di tali autorità in tutti gli Stati membri sarà trattato con priorità.

La Commissione intende inoltre creare un forum di autorità di vigilanza indipendenti, che si riunisca periodicamente per discutere le questioni connesse all'esecuzione delle disposizioni della direttiva negli Stati membri. L'obiettivo è sostenere tali autorità nello sviluppo dei rispettivi metodi di lavoro e conoscenze, grazie alla condivisione di esperienze e di migliori pratiche. Il primo incontro avrà luogo il 13 giugno 2014.

Infine, sarà altresì necessario riflettere sulla misura in cui rivedere in futuro gli obiettivi perseguiti dalla direttiva in seguito, ad esempio, a cambiamenti nel contesto concorrenziale in cui operano gli aeroporti. Analogamente, la Commissione dovrà valutare se un tale riesame possa apportare un maggiore contributo al raggiungimento degli obiettivi della direttiva. Alcune specifiche questioni che potrebbero essere oggetto di un futuro riesame, quali l'uso di sistemi di incentivazione e servizi differenziati, sono presentate nelle sezioni 3.1. – 3.4 della presente relazione e la Commissione si avvarrà del gruppo di autorità di vigilanza indipendenti per rivederne le conclusioni.

Affinché il settore del trasporto aereo nell'UE vinca le sfide cui si trova a dover far fronte, offra ai passeggeri un servizio dal buon rapporto costo/benefici e continui ad assicurare la connettività all'interno dell'UE e a livello mondiale, è essenziale garantire alle compagnie aeree e ai passeggeri servizi aeroportuali competitivi. Con l'intensificarsi senza precedenti dell'integrazione delle compagnie aeree dell'UE con quelle di altre regioni, mediante accordi "open skies", alleanze tra vettori e altre forme di cooperazione tra compagnie aeree, la questione della discriminazione tra utenti degli aeroporti acquisisce sempre più rilevanza. È importante garantire che i diritti aeroportuali siano applicati in modo equo, per far sì che le compagnie aeree di ogni nazionalità possano competere in condizioni paritarie negli aeroporti europei, anche nell'interesse della stessa connettività. È inoltre necessario permettere agli aeroporti di svolgere le loro attività in modo dinamico, il che contribuirà all'ulteriore sviluppo di un settore dell'aviazione europeo competitivo.