

Liberalizzazione del Trasporto Aereo

Progresso verso i “cieli aperti” e visione attuale delle sovvenzioni statali in Europa.

Jonathan Lux, Ince & Co., Londra

1. Introduzione

Il periodo dal 1988¹ al 1993² ha visto lo sviluppo, rapido e sorprendente, di una struttura di mercato aperto nei servizi di trasporto aereo all'interno dell'Unione Europea. Sollecitata dall'accordo degli Stati Membri sulla Legge Unica Europea, la Commissione Europea ha introdotto una serie di pacchetti legislativi che hanno avuto l'effetto di abolire le restrizioni basate sulla nazionalità e imposte ai vettori aerei europei che gestiscono rotte fra i Paesi membri della UE, anche con riferimento alla loro capacità di possedere e gestire compagnie di trasporto aereo in altri Paesi facenti parte della UE. Sarà necessario un lavoro costante per far sì che il mercato unico nei servizi di trasporto aereo all'interno della UE operi nel modo configurato dalle disposizioni di legge, ma l'attenzione della Commissione si è ora spostata principalmente su altri tre aspetti dell'industria del trasporto aereo, e cioè sulle questioni relative ai trasporti aerei fra Stati Membri della UE e Stati non membri, la regolamentazione della concorrenza fra fornitori di trasporto aereo e le sovvenzioni statali a tali fornitori. Il primo e l'ultimo di tali aspetti sono recentemente divenuti oggetto della massima attenzione, e su di essi vorrei oggi offrirvi i seguenti commenti.

2. Questioni relative al trasporto aereo, fra Stati Membri della UE e Stati non membri - “Cieli Aperti”

Secondo tradizione, il trasporto aereo fra Paesi-nazione è stato sempre regolato da trattati bilaterali fra singoli Paesi. ³ Tali trattati definiscono in modo tipico la misura in cui i vettori aerei di un Paese hanno il permesso di volare per destinazioni di un altro Paese e, cosa importante, i trattati solitamente prevedono qualche forma di restrizione sulla proprietà di tali vettori aerei.

I trattati spesso contengono accordi sulle tariffe. Questo sistema di trattati bilaterali si è sviluppato dalla fine degli anni '40 in poi, a fini

¹ Il primo “pacchetto” di misure legislative della Commissione UE su di un mercato aperto nei trasporti aerei all'interno della UE è entrato in vigore il 1° Gennaio 1988.

² Il terzo, e più recente, “pacchetto” della Commissione UE è entrato in vigore il 1° Gennaio 1993.

³ Ciò in base alla Convenzione di Chicago del 1944, che ha fissato i principi secondo i quali ogni Stato contraente ha sovranità esclusiva sul suo spazio aereo e che è necessario il permesso specifico di uno Stato è necessario per gestire un servizio aereo internazionale che sorvoli o che entri nel suo territorio.

di regolamentazione e protezionistici. I singoli Paesi naturalmente desideravano controllare l'utilizzo dei loro spazi aerei da parte di velivoli esteri, ma desideravano anche incoraggiare lo sviluppo dei loro vettori aerei, fornendo a questi ultimi delle rotte sulle quali sarebbe stata limitata la concorrenza da parte di altri vettori. Il sistema di trattati bilaterali fra gli Stati Membri della UE è stato abolito e sostituito con l'auspicio di creare un unico mercato europeo. Una volta stabilita la struttura di tale mercato, non sorprende che l'attenzione della Commissione UE si sia spostata alla disciplina del trasporto aereo fra Stati Membri della UE e il resto del mondo.

L'interesse della Commissione verso questa nuova area è stato sollecitato da due sviluppi fra loro collegati. Il primo è che negli anni '90 il governo degli Stati Uniti d'America si imbarcò in un programma denominato iniziativa "Cieli Aperti", per rivedere i termini dei suoi trattati bilaterali sul trasporto aereo. Lo scopo di questa iniziativa nasceva, abbastanza naturalmente, dal desiderio di aumentare le opportunità a disposizione dei fornitori americani di servizi di trasporto aereo, ma ciò che conta ai fini attuali è che uno degli elementi centrali dell'iniziativa "Cieli Aperti" è la riduzione delle limitazioni sui voli fra l'America e l'altro Stato facente parte del trattato. Fino ad oggi il governo U.S.A. ha stipulato circa settanta accordi sul modello "Cieli Aperti". Alcuni di essi sono stati sottoscritti con Stati Membri della UE e prevedono le usuali limitazioni alla proprietà di linee aeree.

La Commissione ha assunto la posizione secondo la quale tali disposizioni sulla proprietà erano in contrasto con quanto richiesto dai trattati UE, e ha promosso azioni dinanzi alla Corte Europea nei confronti della Danimarca, Svezia, Finlandia, Belgio, Lussemburgo, Austria, Germania e Regno Unito. La Corte ha confermato l'assunto della Commissione su tale punto (pur avendo respinto altre argomentazioni presentate dalla Commissione), affermando altresì che gli Stati Membri avevano l'obbligo di tentare di modificare tali disposizioni per renderle compatibili.⁴ Naturalmente l'operazione era problematica, in quanto la disponibilità degli Stati Membri a modificare i trattati era frenata dall'atteggiamento degli altri Stati controparte dei trattati stessi.

Questa insolita combinazione di fattori, cioè una Commissione UE che voleva entrare a far parte della disciplina del trasporto aereo fra Paesi della UE e fuori della UE, una decisione della Corte Europea che metteva in discussione gli accordi bilaterali in vigore e un governo americano che perseguiva una politica di liberalizzazione della disciplina del trasporto aereo, ha dato avvio a discussioni fra la

⁴ Vedi cause n° C-466-469, 471, 472, 475, 476/98

Commissione e il governo U.S.A. tese a sostituire gli accordi bilaterali in vigore fra Stati Membri e gli Stati Uniti con un accordo unico fra la UE e gli Stati Uniti.

L'intenzione di tenere queste discussioni è stata annunciata all'incontro di vertice fra Unione Europea e Stati Uniti del Giugno 2003. Gli incontri formali hanno avuto inizio nell'Ottobre 2003 e hanno portato alla produzione di una bozza di accordo nel Novembre 2005.⁵ Secondo la bozza, ogni linea aerea della UE e degli Stati Uniti avrà diritto di svolgere servizio fra tutte le città della UE e gli Stati Uniti, senza restrizioni nel numero dei voli. Le Compagnie aeree potranno altresì svolgere servizio dalla UE e dagli U.S.A. verso destinazioni situate in altri Paesi. Le compagnie aeree avranno inoltre la facoltà di fissare le tariffe in base alla domanda del mercato. Tuttavia, la bozza non consente a società costituite nella UE di gestire negli Stati Uniti linee che siano soltanto interne.

I termini della bozza di accordo sono stati generalmente visti con favore dall'industria del trasporto aereo, salvo alcune critiche sollevate dagli ambientalisti, in quanto l'accordo mantiene il divieto di imporre tasse sul carburante per aerei.

La bozza è stata anche accolta con favore dal Consiglio Europeo nel Dicembre 2005, salvo una riserva significativa. La bozza non fa riferimento alla legge americana, secondo la quale le Compagnie aeree americane debbono essere controllate da cittadini americani.⁶ Il Consiglio Europeo ha espresso il desiderio che questo punto venga trattato prima di approvare il nuovo accordo.

Come in molti altri Paesi, la questione della proprietà delle linee aeree è soggetta a influenze di tipo politico in America. Il governo americano si mostra favorevole al punto di vista del Consiglio Europeo ma non sembra intenzionato a modificare le disposizioni di legge di base in vigore in quest'area. Il Dipartimento dei Trasporti propone di emanare una disposizione che introduca un concetto di "controllo effettivo" di una linea aerea, diverso dal controllo operativo e finanziario, con l'intento di consentire alle Società non statunitensi un ruolo più incisivo in quelle aree. La disposizione proposta è attualmente sotto esame da parte del Congresso e si sta svolgendo un ampio dibattito sia sulle disposizioni particolari del

⁵ Inizialmente, la Commissione e la delegazione U.S.A. erano pervenute ad un accordo sostanziale nella primavera del 2004, ma i termini di esso si sono dimostrati inaccettabili per in Consiglio d'Europa a seguito di obiezioni sollevate dal Regno Unito e dalla Germania, secondo le quali l'accordo consentiva accesso libero alle rotte aeree europee senza consentire il traffico di cabotaggio all'interno degli U.S.A. e senza abolire le restrizioni U.S.A. sulla proprietà di compagnie aeree interne. I termini sono stati di conseguenza revocati nel corso del 2005.

⁶ A termini della Legge Federale sull'Aviazione, le società aeree debbono essere costituite in America, il presidente e due terzi del consiglio d'amministrazione debbono essere cittadini americani e il 75% dei voti della Società deve essere in possesso di cittadini americani.

regolamento proposto , sia sulla questione se il Dipartimento dei Trasporti abbia il potere di emettere una disposizione che in fatto ridefinisca un presupposto della legge primaria.

Il risultato di questo processo e la questione se il risultato stesso possa essere accettato dal Consiglio Europeo sono, naturalmente, ipotetici. Nelle circostanze sono incline a ritenere che la disposizione proposta dal Dipartimento dei Trasporti passerà l'esame del Congresso e sarà considerata accettabile dal Consiglio Europeo.

Tuttavia esiste il rischio che la regola venga contestata in sede giudiziaria negli Stati Uniti: l'esito di tale contestazione non è oggetto di previsione da parte mia. Pertanto, attualmente siamo di fronte ad una possibile allettante liberalizzazione significativa del regime dei trasporti aerei europei. Il 2006 sarà un anno interessante per l'aviazione europea.⁷

3. Sovvenzioni Statali

Un secondo tema emerso sulla politica dei trasporti europei all'interno della UE in attesa del completamento di una struttura di mercato unico è l'applicazione ai trasporti aerei delle politiche generali della UE. Nei primi tempi della UE , il trasporto aereo veniva gestito come settore *sui generis* ed era esentato da una serie di disposizioni-chiave dei trattati⁸ in parte a causa del suo retaggio storico di accordi bilaterali e in parte, senza dubbio, a causa del suo status peculiare di industria sensibile da un punto di vista politico. Tuttavia, in modo graduale, questo approccio è cambiato e i principi generali della UE vengono oggi applicati ai trasporti aerei. I due esempi principali di questo stanno nel campo dei regolamenti relativi alla concorrenza e alle sovvenzioni statali e, in particolare, all'applicazione ai trasporti aerei delle disposizioni relative alle sovvenzioni statali contenute nell'Art. 87 del Trattato di Roma⁹, applicazione che ha dato luogo ad una attività notevole da parte della Commissione UE.

Negli anni '90 le attività della Commissione in quest'area si concentravano sulla verifica delle sovvenzioni statali dirette ai tradizionali "vettori aerei di bandiera" che si trovavano in difficoltà economiche. Ciò ha condotto a indagini su di una serie di linee aeree e all'applicazione di disposizioni in merito alle sovvenzioni concesse

⁷ Il Dipartimento dei Trasporti e il Dipartimento di Stato USA confidano di raggiungere un accordo con l'Unione Europea , da approvarsi per l'inizio della stagione di traffico invernale 2006.

⁸ Sebbene gli Artt. 70-80 del Trattato di Roma contengano disposizioni per una politica comune dei trasporti, tali disposizioni non sono applicabili ai trasporti marittimi o aerei. E' stato a suo tempo obiettato che le disposizioni del trattato in materia di concorrenza erano del pari inapplicabili ai trasporti aerei. Questa obiezione è stata respinta dalla Corte Europea di Giustizia nel caso *Nouvelles Frontières* nel 1986 , ma soltanto nel 2004 è stato introdotto il regolamento di attuazione, il quale disponeva espressamente che il trasporto aereo ricadesse sotto tale regolamento, come previsto per gli altri settori.

⁹ Che vieta le sovvenzioni statali se esse influenzano il traffico fra Stati Membri e distorcono, o minacciano di distorcere, la concorrenza favorendo determinate imprese o la produzione di determinate merci.

all'Alitalia e alla Olympic Airways. Il sorgere di compagnie aeree europee "budget", la cui attività è basata su di un bilancio di previsione, ha creato una nuova area di interesse per la Commissione, relativamente alla concessione di sovvenzioni statali per la creazione di nuove rotte destinate ad aeroporti regionali, semplificata dalla decisione della Commissione del Febbraio 2004 sugli incentivi concessi alla Ryanair per istituire servizi con Charleroi in Belgio.¹⁰

Il gradimento da parte delle compagnie aeree del modello "hub and spoke" (forse: centro operativo con distribuzione a raggiera) nei trasporti di passeggeri ha reso antieconomici molti aeroporti regionali europei, che possono continuare ad esistere solo se di proprietà o sovvenzionati da governi nazionali o locali. Lo sviluppo delle compagnie aeree "budget" in grado di trasportare un alto numero di passeggeri e che favoriscono rotte fra punti fissi, ha quindi fornito agli aeroporti regionali un'occasione, rappresentando nel contempo un pericolo. Se tali aeroporti divengono punti base per una determinata compagnia aerea di quel tipo, essi possono riuscire ad aumentare il volume dei passeggeri ad un livello tale da costituire fonte di profitto. Di converso, se essi non riescono ad attirare una compagnia aerea "budget", resteranno antieconomici e dipendenti dalla liberalità dello Stato.

Non sorprende che a tal punto gli aeroporti regionali abbiano incominciato ad offrire, e le compagnie "budget" a richiedere rapidamente, una serie di condizioni preferenziali a favore di società "budget" intenzionate a stipulare contratti per l'utilizzo di tali aeroporti. L'aeroporto di Charleroi è di proprietà della regione vallona e, per indurre la Ryanair ad istituire voli da Charleroi, il governo regionale vallone ha stipulato un contratto della durata di 15 anni con la Ryanair per la riduzione del 50% delle tasse di sbarco all'aeroporto. In base a tale accordo, la Ryanair ha inoltre ricevuto un indennizzo per perdita di profitti derivante da variazioni nelle tasse aeroportuali o nell'orario di apertura a Charleroi. Oltre a tali incentivi, l'aeroporto stesso si è impegnato a contribuire ai costi di marketing sostenuti dalla Ryanair in relazione alle rotte che utilizzano l'aeroporto e ai costi della compagnia aerea sostenuti per l'addestramento dei piloti da impiegare su quelle rotte. L'aeroporto si è inoltre impegnato ad addebitare diritti per i servizi a terra che ammontano solo al 10% dei diritti normalmente addebitati per tali servizi. In cambio, la Ryanair si è impegnata a far base a Charleroi con un numero di velivoli da due a quattro e a gestire almeno tre voli in andata e ritorno per ogni velivolo nello stesso periodo di quindici anni.

¹⁰ Risoluzione della Commissione n° 2004/393/EC del 12 Febbraio 2004.

L'effetto che le linee aeree "budget" possono esercitare sugli aeroporti regionali viene mostrato chiaramente dalle conseguenze di questo accordo. Prima che la Ryanair iniziasse il servizio da Charleroi, l'aeroporto aveva un volume di traffico di 20.000 passeggeri all'anno. Nel 2000 la sola rotta Ryanair fra Charleroi e Dublino ha trasportato 178.000 passeggeri e nel 2002 è passato per Charleroi un numero di 1,25 milioni di passeggeri.

La Commissione UE tuttavia ha espresso preliminarmente l'opinione che gli incentivi dati alla Ryanair costituivano una sovvenzione statale alla compagnia aerea, e questa sovvenzione non poteva essere giustificata adducendo il principio che un investitore privato in un'economia di mercato si sarebbe comportato nello stesso modo.

La Ryanair, il governo belga e alcune parti interessate hanno replicato che incentivi di quel tipo erano normali nell'industria delle compagnie "budget" e che l'opinione preliminarmente espressa dalla Commissione avrebbe fatto sì che gli aeroporti di proprietà pubblica non avrebbero potuto competere con gli aeroporti di proprietà privata nel campo delle compagnie "budget".

La Commissione, tuttavia, non si è convinta e ha deciso di ribadire il suo parere originario. La decisione è insoddisfacente sotto alcuni aspetti, in quanto essa contiene elementi sia dottrinari che pragmatici. L'elemento dottrinario si rivela nell'attenzione della Commissione al fatto che uno degli incentivi concessi dalla regione vallona era, tecnicamente, la riduzione di una tassa aeroportuale, e nell'opinione della Commissione stessa, secondo la quale la concessione di una tassa preferenziale ad una compagnia è, in principio, ingiustificabile. L'elemento pragmatico si rivela nella posizione della Commissione dinanzi alla giustificazione dell'"investitore privato" quando si esamina il quesito se un investitore privato sarebbe stato in grado di assumersi i rischi finanziari assunti dall'aeroporto nel rilasciare le concessioni.

Forse l'elemento più importante è l'approccio pragmatico della Commissione nel tentativo di conciliare la sua decisione in questo caso con le sue stesse decisioni assunte in casi precedenti, e segnatamente nel caso che riguardava l'aeroporto di Manchester. Essenzialmente, la Commissione ha espresso il parere che gli incentivi potrebbero essere consentiti se disponibili per tutti i potenziali utenti dell'aeroporto e se concessi a tempo determinato.¹¹

¹¹ Al paragrafo 265 della risoluzione si dice che "La Commissione fa presente di non opporsi alla concessione di riduzioni alle compagnie aeree al fine di incoraggiarle a lanciare nuove rotte o ad aumentare la frequenza dei voli per stimolare la crescita dei passeggeri a determinate condizioni. Nella risoluzione relativa a Manchester la Commissione ha stabilito che sconti a tempo determinato concessi senza discriminazioni fra gli utenti dell'aeroporto esulavano dall'ambito dell'Art. 87 del trattato, in quanto tali sconti non conducevano alla distorsione della concorrenza. In quell'occasione la Commissione ha spiegato che una riduzione, o un sistema di riduzioni, costituenti un trattamento

A seguito della decisione della Commissione, la Ryanair si è rivolta alla Corte Europea di Giustizia e il caso è tuttora pendente. Se siamo fortunati, la sentenza della Corte adotterà gli aspetti più pragmatici dell'approccio adottato dalla Commissione nel confrontarsi con il problema di evitare pregiudizio per gli aeroporti gestiti dallo stato nella competizione con aeroporti di proprietà privata.

Allo stato attuale, gli aeroporti possono trarre qualche consolazione dalla decisione della Commissione, in quanto essa non preclude la concessione di incentivi di lancio alle compagnie aeree "budget". Tale risoluzione, piuttosto, richiede un accurato adattamento della procedura con la quale tali incentivi vengono elargiti per assicurare un uguale trattamento a tutte le compagnie aeree potenzialmente concorrenti, che gli incentivi siano a tempo determinato e siano giustificabili secondo parametri commerciali normali.

4. Conclusioni

Questi sono tempi interessanti per il trasporto aereo in Europa. Il potenziale accordo "Cieli Aperti" con gli Stati Uniti è il preludio ad un approccio meno protezionistico al regolamento dei trasporti aerei non solo per le rotte fra l'Europa e gli Stati Uniti, ma anche in vista di eventuali futuri accordi fra la UE e altri Paesi.

Si potrebbe obiettare che la crescente attività della UE nel campo della concorrenza e delle sovvenzioni statali ai trasporti aerei è in contrasto con l'attenuazione della regolamentazione dell'industria, ottenuta con la creazione del mercato unico e la possibile creazione di una politica europea "Open Skies". Tuttavia un approccio più attivo verso le questioni di concorrenza e sovvenzioni statali è, piuttosto che in contrasto, una conseguenza necessaria della modifica dell'approccio regolatorio. Un sistema di regolamento prescrittivo che definisca rotte, vettori e prezzi ha scarso bisogno di regole autonome sulla concorrenza o sulle sovvenzioni statali. I controlli sono intrinseci nella natura del sistema. Se, come avviene oggi, quel sistema viene sostituito da un sistema meno prescrittivo e più di mercato, si rende necessario fornire mezzi per identificare e scoraggiare pratiche intese alla distorsione di quel mercato. In pratica, questo significa applicare delle regole che prescrivano la concorrenza leale e abolire le sovvenzioni statali nei casi in cui esse possano distorcere il mercato. Da questo punto di vista, sebbene le decisioni individuali della Commissione UE in quelle aree possano essere criticabili, è difficile non concludere che la tutela dell'equità del mercato è la conseguenza necessaria di un approccio maggiormente liberale alle regole del mercato stesso.

preferenziale per un campo d'affari specifico molto probabilmente sarebbe stata regolata dall'Art. 87 del trattato e avrebbe quindi costituito una sovvenzione".