

II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 12 febbraio 2004

concernente i vantaggi concessi dalla regione Vallonia e da Brussels South Charleroi Airport alla compagnia aerea Ryanair in relazione al suo insediamento a Charleroi

[notificata con il numero C(2004) 516]

(I testi in lingua francese e olandese sono i soli facenti fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2004/393/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 88, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente ai detti articoli ⁽¹⁾, e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

(1) Da informazioni apparse sulla stampa belga nel mese di luglio 2001 e a seguito di una denuncia presentata nel gennaio 2002, la Commissione è venuta a conoscenza di una serie di vantaggi concessi dalle autorità belghe alla compagnia aerea Ryanair perché operasse collegamenti aerei sull'aeroporto di Charleroi. Al riguardo, le autorità belghe hanno trasmesso alla Commissione informazioni con lettere datate 21 novembre 2001, 13 giugno 2002, 4 luglio 2002, nonché in occasione di una riunione tenutasi il 9 ottobre 2002.

(2) Con lettera del 13 dicembre 2002 (SG (2002) D/233141), la Commissione ha informato il Belgio della sua decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2 del trattato CE in merito alle presunte misure di aiuto. Il Belgio ha trasmesso le sue osservazioni il 14 febbraio 2003, avvalendosi di una proroga per la risposta, accettata dalla Commissione, che scadeva il 15 febbraio 2003.

(3) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ⁽²⁾. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni in merito alle misure in esame entro un mese a decorrere dalla data di pubblicazione.

(4) Gli interessati hanno trasmesso alla Commissione le proprie osservazioni al riguardo. La Commissione ha trasmesso al Belgio, con lettera del 19 marzo 2003, le osservazioni che non contenevano dati riservati, e successivamente, con lettera del 22 aprile 2003, ha inoltrato gli altri contributi dopo aver espunto tutte le informazioni riservate; in entrambi i casi le autorità belghe hanno avuto la possibilità di commentare le osservazioni dei terzi interessati entro il termine di un mese. La Commissione ha ricevuto tali commenti con lettere datate 16 e 27 maggio 2003.

(5) Su richiesta della Commissione, sono state organizzate tre riunioni con le autorità belghe, svoltesi rispettivamente il 24 giugno 2003, il 23 e il 25 luglio 2003. Alle riunioni ha fatto seguito la trasmissione di un complemento di informazione, come richiesto dalla Commissione il 27 agosto 2003.

⁽¹⁾ GU C 18 del 25.1.2003, pag. 3.

⁽²⁾ Cfr. nota n. 1.

- (6) Il 19 dicembre 2003, il Belgio ha inviato alla Commissione un'ultima lettera contenente informazioni supplementari. Nella stessa, le autorità belghe chiedevano di incontrare nuovamente i rappresentanti della Commissione; la riunione richiesta ha avuto luogo il 16 gennaio 2004.

2. DESCRIZIONE

2.1. BREVE ILLUSTRAZIONE DEI FATTI

- (7) Il 6 novembre 2001, la regione Vallonia, proprietaria dell'infrastruttura aeroportuale di Charleroi, ha firmato un accordo con Ryanair in virtù del quale concedeva alla compagnia aerea una riduzione del 50 % dell'importo della tassa di atterraggio stabilito dal governo e pubblicato nel *Moniteur belge* ⁽³⁾. La riduzione è stata concessa a Ryanair in modo discrezionale dal ministro vallone dei trasporti, mediante contratto di diritto privato, e non tramite adozione di un provvedimento normativo. Secondo il sistema generale in vigore per tutte le compagnie aeree, la tassa di atterraggio è calcolata in funzione del tonnellaggio degli aerei, mentre nei confronti di Ryanair essa è calcolata su una base diversa e riscossa per ciascun passeggero imbarcato ⁽⁴⁾. Inoltre, la regione Vallonia si è impegnata a indennizzare Ryanair per le perdite che la compagnia avrebbe potuto subire a seguito di un'eventuale modifica del livello delle tasse aeroportuali o degli orari di apertura dell'aeroporto nel periodo 2001-2016 ⁽⁵⁾. I vantaggi in parola non sono stati oggetto di alcuna misura di pubblicità e di nessun

impegno particolare da parte di Ryanair nei confronti della regione Vallonia.

- (8) Brussels South Charleroi Airport (BSCA) è un'impresa pubblica controllata dalla regione Vallonia che gestisce l'aeroporto di Charleroi dal 1991, in forza di una convenzione di concessione di durata cinquantennale. BSCA percepisce compensazioni finanziarie dalla regione Vallonia a fronte dell'assolvimento di alcune missioni di interesse generale che le sono state affidate. A norma della citata convenzione, BSCA è autorizzata a riscuotere il 65 % delle tasse relative al traffico aereo nonché i corrispettivi versati a fronte di qualsiasi prestazione di servizi ⁽⁶⁾. Con lettera del 4 luglio 2002, le autorità belghe hanno spiegato che la regione Vallonia cede a BSCA il 65 % del gettito delle tasse a titolo di compensazione forfettaria: «gli elementi presi in considerazione sono i servizi di accoglienza, imbarco, sbarco e trasferimento dei passeggeri e dei loro bagagli, nonché l'incremento delle spese generali non imputabile ad una voce determinata, conseguente al rapido aumento del numero di passeggeri rispetto alle strutture di accoglienza che attualmente risultano inadeguate». Le autorità belghe precisano che tali «attività rientrano in una missione di servizio pubblico e possono essere oggetto di compensazione a norma degli articoli 73 e 86, paragrafo 2 del trattato CE».
- (9) Detti introiti permettono a BSCA di concedere a Ryanair una «partecipazione» alle spese conseguenti all'apertura della base operativa di Ryanair a Charleroi (250 000 euro per le spese di alloggio e di soggiorno del personale di Ryanair; 160 000 euro per ogni nuova rotta aperta, fino a un massimo di 3 rotte per ogni aereo basato a Charleroi, cioè un massimo di 1 920 000 euro; 768 000 euro come contributo alle spese di assunzione e di addestramento dei piloti e degli equipaggi assegnati alle nuove destinazioni servite dall'aeroporto; 4 000 euro per l'acquisto di attrezzature d'ufficio; la messa a disposizione gratuita di 100 m² di uffici; 100 m² di engineering store; un diritto di accesso alla training room e un costo minimo o nullo per l'utilizzo di un hangar ai fini della manutenzione degli aerei).
- (10) Inoltre, il prezzo praticato a Ryanair per i servizi di assistenza a terra è di 1 euro a passeggero, 10 volte inferiore al prezzo stabilito da BSCA per gli altri utenti dell'aeroporto.

⁽³⁾ Sulla base di un decreto del Parlamento del 1994, nel 1998 il governo vallone ha adottato un decreto che istituisce per gli aeroporti di Charleroi e di Liegi un sistema di tasse aeroportuali (atterraggio, passeggeri, sosta), nonché un sistema di riduzioni chiaramente stabilite e accessibili a tutti gli operatori (decreto del 16 luglio 1998 del governo vallone recante fissazione dei diritti per l'utilizzo degli aeroporti della regione Vallonia, pubblicato nel *Moniteur belge* del 15 settembre 1998). Il sistema in questione è stato modificato nel marzo 2001 da un nuovo decreto (decreto del 22 marzo 2001 del governo vallone che modifica il decreto del governo vallone del 16 luglio 1998, pubblicato nel *Moniteur belge* del 10 aprile 2001). Secondo la normativa in questione «i diritti e gli abbonamenti stabiliti nel presente decreto sono riscossi dall'ente gestore dell'aeroporto». Inoltre, alla fine di ciascun anno civile «l'importo delle tariffe e dei canoni di abbonamento stabiliti dal presente decreto e riscossi per ciascun aeroporto è riversato a concorrenza del 35 % ad un fondo per l'ambiente dell'aeroporto interessato».

⁽⁴⁾ Il calcolo, illustrato in dettaglio ai punti 22-29 della decisione di avviare il procedimento, dà come risultato una cifra che corrisponde attualmente al 50 % di riduzione, ovvero, secondo i tipi di aerei, ad un importo pari a circa 104 euro e 151 euro rispettivamente per i Boeing 737-200 e 737-800 di Ryanair contro un importo, rispettivamente di circa 250 euro e 390 euro, calcolato in base alle tariffe generali per gli stessi tipi di aerei.

⁽⁵⁾ «La regione Vallonia si impegna a indennizzare Ryanair per qualsiasi perdita di utile conseguente a modifiche tramite decreto o regolamento, sempre che l'esercizio del potere normativo da parte della regione Vallonia non sia stato prescritto da un regolamento o da una direttiva, o da una disposizione di un regolamento ICAO, o da un qualsiasi trattato internazionale o legge federale.»

⁽⁶⁾ «Il concessionario è autorizzato a percepire i diritti provenienti dal traffico aereo e quelli corrispondenti a qualsiasi prestazione di servizi che è chiamato ad assicurare (...). La concessione di cui all'articolo 1, paragrafo 1 [la concessione di servizio] è accordata dietro pagamento alla regione Vallonia di un corrispettivo annuo pari al 35 % dei diritti aeroportuali riscossi dal concessionario nel corso dell'esercizio precedente. Per diritti aeroportuali si intendono i diritti riscossi per l'atterraggio, l'imbarco e la sosta (...). L'importo dei diritti di cui all'articolo 18, paragrafo 4 [35 %] è riversato ad un fondo per il finanziamento degli interventi necessari a risolvere i problemi ambientali causati dall'utilizzo dell'aeroporto» (articolo 18 della convenzione di concessione del 1991).

- (11) Ryanair e BSCA hanno costituito un'impresa comune di promozione e di pubblicità, che finanzia le attività pubblicitarie e di marketing di Ryanair relative ai voli operati da e per Charleroi. Questa società finanzia, ad esempio, una parte del prezzo dei biglietti promozionali di Ryanair. BSCA e Ryanair contribuiscono in ugual misura al funzionamento di Promocy (62 500 euro per la costituzione del capitale sociale di Promocy, ed un contributo al bilancio annuale di 4 euro per passeggero per attività promozionali).
- (12) In cambio, Ryanair si è impegnata nei confronti di BSCA a basare a Charleroi un certo numero di aeromobili (compreso tra 2 e 4 apparecchi) e ad operare almeno tre rotazioni per aereo in partenza da Charleroi per un periodo di 15 anni. In tal modo la compagnia aerea irlandese garantisce al gestore dell'aeroporto un volume di traffico passeggeri che gli permette di contare su determinate entrate, sotto forma di tasse aeroportuali e di altre attività extra-aeronautiche. Se Ryanair dovesse cessare le sue operazioni a Charleroi, la compagnia sarebbe obbligata a rimborsare a BSCA la «partecipazione» alle spese per l'apertura della base di Ryanair e il contributo alle attività promozionali.

2.2. LA VALUTAZIONE INIZIALE DELLA COMMISSIONE CONTENUTA NELLA DECISIONE DI AVVIARE IL PROCEDIMENTO

- (13) Nella decisione di avviare il procedimento, la Commissione ha considerato in primo luogo che la concessione, da parte della regione Vallonia, di una riduzione delle tasse aeroportuali ad una sola compagnia aerea, su tutti i suoi voli, per una durata di quindici anni, sulla base di una convenzione bilaterale che non ha ricevuto alcuna forma di pubblicità e che deroga alle disposizioni di legge, è equiparabile alla concessione di uno sgravio fiscale a tale compagnia aerea. Ciò mette quest'ultima in una situazione più vantaggiosa rispetto ai suoi concorrenti che operano in partenza da Charleroi. La garanzia di indennizzo in caso di esercizio da parte della regione Vallonia dei suoi poteri fiscali (aumento delle tasse) o regolamentari (modifica degli orari di apertura dell'aeroporto) consente a Ryanair di operare in condizioni e in un ambiente commerciale del tutto stabili, al riparo da qualsiasi rischio commerciale, il che costituisce un ulteriore vantaggio di cui beneficia unicamente tale compagnia aerea. La Commissione ha altresì ritenuto che il principio dell'investitore operante in economia di mercato non fosse applicabile al comportamento della regione Vallonia nell'esercizio dei suoi poteri fiscali e regolamentari ⁽⁷⁾. Le citate misure sono specifiche, con-

cesse tramite risorse statali, atte a falsare la concorrenza e gli scambi intracomunitari e potrebbero pertanto essere equiparate ad aiuti di Stato.

- (14) La Commissione ha ritenuto che l'assunzione a carico di BSCA di alcuni costi di gestione dei servizi aerei equivallesse inoltre a mettere Ryanair in una situazione più vantaggiosa rispetto ai suoi concorrenti, indipendentemente dal fatto che si trattasse di compagnie aeree operanti a partire da Charleroi o di vettori basati in altri aeroporti che devono sostenere i propri costi di pubblicità, addestramento dei piloti, alloggio dei dipendenti, ecc. Con riferimento al principio dell'investitore privato operante in economia di mercato, la Commissione aveva ritenuto che difficilmente esso potesse trovare applicazione nel caso di specie, giacché i ruoli della regione Vallonia quale autorità pubblica e di BSCA quale impresa aeroportuale si erano in larga misura sovrapposti. Sembrava pertanto difficile determinare con certezza se nel concludere gli accordi con Ryanair, BSCA si fosse comportata come un investitore privato, facendo sorgere il dubbio che l'autorità pubblica e l'impresa pubblica BSCA, da essa controllata, avessero concesso alla compagnia aerea irlandese aiuti illegittimi e potenzialmente incompatibili con il mercato comune.

- (15) Nella sua decisione di avviare il procedimento, la Commissione giungeva alla conclusione che, qualora i vantaggi concessi a Ryanair costituissero aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato, la loro compatibilità con il mercato comune in base alle deroghe previste all'articolo 87, paragrafi 2 e 3 del trattato fosse alquanto dubbia.

3. OSSERVAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE

- (16) La Commissione ha ricevuto dalle parti interessate sia osservazioni critiche nei confronti degli accordi in questione, sia contributi che ne difendevano la legittimità.

3.1. SINTESI DELLE OSSERVAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE

- (17) Le critiche delle parti interessate si appuntano non tanto sulla concessione di incentivi finanziari a Ryanair quanto sulle condizioni alle quali essi sono stati erogati (portata, mancanza di proporzionalità e di degressività, durata illimitata, mancanza di trasparenza, discriminazione e trattamento diseguale dei vettori aerei in relazione al

⁽⁷⁾ Cfr. il punto 76 della decisione di avviare il procedimento: «Il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato non può essere applicato nella fattispecie. Tale principio può essere applicato soltanto nell'ambito dell'esercizio di attività economiche, ma mai nell'ambito dell'esercizio di poteri di regolamentazione. Un'autorità pubblica non può addurre l'argomentazione secondo la quale potrebbe trarre vantaggi economici in quanto proprietaria di un'impresa aeroportuale per giustificare un aiuto adottato mediante l'esercizio discriminatorio dei suoi poteri regolamentari o fiscali.»

costo delle tasse aeroportuali). Quasi tutti gli interessati sottolineano l'impatto di tali aiuti sotto il profilo della concorrenza per le altre compagnie aeree, o addirittura per gli altri modi di trasporto. Taluni sollevano anche questioni di ordine fattuale (versamento del 65 % delle tasse aeroportuali a BSCA a compensazione di un servizio pubblico; ricapitalizzazione di BSCA da parte della regione Vallonia, messa a disposizione dell'infrastruttura aeroportuale a favore di BSCA; assunzione dei costi di sicurezza da parte della regione Vallonia; apertura del mercato dei servizi di assistenza a terra ad altri operatori ai sensi della direttiva 96/67CE).

- (18) Le parti interessate che difendono la legittimità di tali accordi spiegano che essi corrispondono a pratiche correnti nell'industria aeroportuale, e che è normale che gli aeroporti concedano vantaggi alle compagnie aeree che apportano loro grandi volumi di passeggeri e che generano notevoli proventi; esse ritengono inoltre che la regione Vallonia e BSCA si siano comportate come investitori privati operanti in economia di mercato concludendo accordi con Ryanair. I terzi interessati sottolineano che, qualora dovesse concludere che si tratta di aiuti di Stato, la Commissione opererebbe una discriminazione tra aeroporti privati ed aeroporti pubblici, in violazione dell'articolo 295 del trattato. La Commissione non dovrebbe imporre che gli accordi conclusi tra aeroporti pubblici e compagnie aeree siano resi pubblici, perché ciò equivarrebbe a mettere gli aeroporti pubblici in una situazione di svantaggio competitivo rispetto agli aeroporti privati.

3.2. OSSERVAZIONI DEGLI INTERESSATI CHE CRITICANO GLI ACCORDI

3.2.1. BRITANNIA

- (19) La compagnia aerea Britannia ritiene normale che gli aeroporti possano offrire un sostegno alle attività promozionali e riduzioni in funzione del volume di passeggeri che le compagnie aeree sono in grado di apportare, soprattutto nel caso di aeroporti non ancora ben affermati. Tuttavia, questi vantaggi devono rimanere proporzionati, realistici e di durata limitata. Britannia si preoccupa della disparità creata nella fattispecie tra compagnie aeree concorrenti. Le tasse aeroportuali sono applicate in misura discriminatoria e irrealistica, malgrado i vettori low cost utilizzino in misura uguale alle altre compagnie le piste, i terminal o i dispositivi di sicurezza.

3.2.2. SCANDINAVIAN AIRLINES

- (20) SAS ricorda che la deregolamentazione dello spazio aereo europeo ha comportato un aumento della concor-

renza tra le compagnie aeree tradizionali e ha permesso la creazione di nuove compagnie, che hanno sviluppato nuovi concetti imprenditoriali. È fondamentale che tale concorrenza rispetti un insieme di regole applicate in modo trasparente e non discriminatorio.

3.2.3. KLM ROYAL DUTCH AIRLINES

- (21) KLM spiega che le compagnie low cost e le compagnie tradizionali offrono prodotti diversi e che ciascuna ha una propria ragion d'essere, tanto sul piano commerciale che operativo. I vettori low cost evitano generalmente i grandi aeroporti, la cui logistica può essere complessa ed i costi d'utilizzo elevati, optando invece per scali regionali che permettono loro di operare rotazioni rapide ad un costo inferiore. Tale evoluzione non dovrebbe essere rimessa in discussione, ma non può essere fondata sulla concessione di sovvenzioni. Secondo KLM, i vantaggi ricevuti da Ryanair a Charleroi eccedono ampiamente quanto consentito dall'articolo 87, paragrafo 1 del trattato, e la contropartita accettata da Ryanair, di fare dell'aeroporto di Charleroi la base di un certo numero di aeromobili, non cambia nulla alla situazione di fatto.

3.2.4. AIR FRANCE

- (22) Air France ritiene che la riduzione dei costi operativi di Ryanair e la loro assunzione a carico della regione Vallonia e di BSCA comportino uno svantaggio per i concorrenti di Ryanair che operano collegamenti aerei nel mercato intracomunitario. La riduzione della tassa di atterraggio permette a Ryanair di ridurre i suoi costi operativi e la rende, di fatto, più competitiva dei suoi concorrenti non soltanto sulle rotte operate da e verso Charleroi ma su tutta la rete delle destinazioni servite dalla compagnia irlandese. Anche l'impegno assunto dalla regione Vallonia a concedere un indennizzo è considerato un vantaggio che assicura a Ryanair la stabilità delle condizioni commerciali mentre «la pratica dell'utilizzo di una qualsiasi piattaforma aeroportuale dimostra che l'ambiente commerciale e regolamentare non è mai statico. Ad esempio, l'importo delle tasse aeroportuali può facilmente subire un incremento se l'ente gestore è costretto a finanziare misure specifiche, eventualmente allo scopo di permettere ad altri vettori di stabilirsi a Charleroi; d'altro canto, anche l'evoluzione delle misure ambientali può modificare le condizioni di utilizzo di un aeroporto». Air France opera anche un parallelo tra la situazione a Charleroi e quella esistente in altri Stati membri, in particolare in Francia.

3.2.5. AUSTRIAN AIRLINES

- (23) Secondo l'opinione di Austrian Airlines, l'arrivo delle compagnie low cost ha dato la stura ad una corsa alle sovvenzioni tra aeroporti e regioni che vogliono essere servite da questi vettori. Questi sviluppi rimettono in discussione il principio della remunerazione per l'utilizzo delle infrastrutture, che invece costituisce una delle regole fondamentali del mondo dell'aviazione civile. Gli aiuti concessi non sono decrescenti, sono indipendenti dal successo registrato da Ryanair sui collegamenti operati e favoriscono una sola compagnia aerea, dando così luogo a discriminazioni. Austrian conclude che le «cooperazioni» del tipo osservato tra Ryanair e la regione Vallonia comportano significative distorsioni della concorrenza tra compagnie aeree e sono in larga misura incompatibili con il corretto funzionamento del mercato interno dell'aviazione.

3.2.6. ASSOCIAZIONE DEI RESIDENTI ED ABITANTI DEI COMUNI LIMITROFI ALL'AEROPORTO DI CHARLEROI-GOSSELIES (ARACH)

- (24) L'ARACH fa presente alla Commissione di aver domandato al ministro competente copia degli accordi conclusi tra Ryanair, la regione Vallonia e BSCA, in base al diritto di accesso alle informazioni ambientali, ma di non aver ottenuto quanto richiesto. L'associazione è preoccupata del fatto che gli aiuti finanziari concessi a Ryanair portino allo «sviluppo incontrollato dell'aeroporto» in una zona urbana, e afferma che «in quanto cittadini e contribuenti, gli aiuti pubblici concessi discutibilmente ad una impresa privata ci riguardano da vicino, giacché ciò configura un impiego abusivo delle risorse di bilancio della regione Vallonia».

3.2.7. PARTE INTERESSATA A

- (25) Una parte interessata si dice «molto preoccupata» per le sovvenzioni concesse dagli enti territoriali pubblici che si ripercuotono sulle condizioni di concorrenza tra vari modi di trasporto: «In questo modo, la compagnia Ryanair gode ad esempio di sovvenzioni pubbliche per il collegamento Charleroi-Londra, mentre l'Eurostar, co-gestito da SNCB, ferrovie britanniche e SNCF, non ne beneficia. E tuttavia, i due mezzi di trasporto sono in concorrenza diretta sulla tratta Bruxelles-Londra. Spetta unicamente alle società ferroviarie assumersi i costi delle comunicazioni necessarie ad assicurare il collegamento, acquistare il materiale e i locomotori, pagare i pedaggi per l'utilizzo delle infrastrutture e dei tunnel, ecc. La parità di trattamento tra concorrenti è di conseguenza seriamente compromessa».

3.2.8. PARTE INTERESSATA B

- (26) La parte interessata B fa presente che i vantaggi concessi a Ryanair riducono la sua struttura dei costi e le permettono di praticare prezzi inferiori. Queste pratiche si ripercuotono sulle condizioni di concorrenza in cui operano le compagnie in partenza da Charleroi o dall'aeroporto di Bruxelles-National (Zaventem), indipendentemente dalle rotte servite. La concorrenza tra le c.d. compagnie «low-cost» non deve essere analizzata soltanto rotta per rotta. Per molti viaggiatori, le destinazioni di Venezia o Barcellona sono sostituibili. L'interesse suscitato dai voli low-cost in questi passeggeri non risiede nel fatto che si possono recare in una determinata località, bensì nel fatto che possono dare un taglio netto alla vita di tutti i giorni facendo un viaggio, indipendentemente dalla destinazione, che può essere Venezia così come Barcellona. La concorrenza si ripercuote pertanto su tutte le rotte.

- (27) L'impresa in questione spiega che i costi diretti in partenza da Bruxelles sono di 32,14 euro per passeggero contro i 5 euro chiesti a Ryanair per i voli in partenza da Charleroi ⁽⁸⁾.

- (28) Anche se i servizi di assistenza a terra sono più limitati per Ryanair che per gli altri vettori aerei, la parte interessata fa presente che gran parte di tali servizi è comunque necessaria a tutte le compagnie. Il fatto che il mercato dell'assistenza a terra sia aperto alla concorrenza nell'aeroporto di Bruxelles-National significa che i costi dei servizi di assistenza non dovrebbero essere sostanzialmente molto più elevati a Bruxelles che a Charleroi. I costi di assistenza sono, in generale, più elevati nei piccoli aeroporti che nei grandi per il fatto che le imprese non riescono generalmente a raggiungere la dimensione critica necessaria per realizzare economie di scala. La parte interessata ritiene che nel 2003 Ryanair abbia risparmiato 17 milioni di euro rispetto al costo effettivo dell'assistenza a terra e delle tasse di atterraggio. Apparentemente, inoltre, BSCA non avrebbe tenuto conto degli effetti della direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996 relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità ⁽⁹⁾. L'aeroporto dovrebbe raggiungere i due milioni di passeggeri annui abbastanza rapidamente e, raggiunta tale soglia, BSCA dovrà applicare la direttiva e aprire il mercato dell'assistenza a terra ad altri operatori.

- (29) BSCA non avrebbe agito come un investitore privato operante in economia di mercato ma, per ragioni politi-

⁽⁸⁾ Costi diretti per aereo e per rotazione in partenza da Bruxelles-National, comprendenti le tasse di atterraggio, i diritti per passeggero imbarcato, altri diritti e spese di assistenza. Calcolata sulla base di un volume previsto di 1 700 000 passeggeri nel 2003, la differenza di costo è di 23 milioni di euro.

⁽⁹⁾ GU L 272 del 25.10.1996, pag. 36. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1).

che e sociali, su istruzione della regione Vallonia. Il contratto di 15 anni non permetterà probabilmente a BSCA di raggiungere una posizione di mercato redditizia, cosicché la società dovrà probabilmente continuare ad affrontare problemi di gestione. Il ritiro di Ryanair da Charleroi può compromettere la prospettiva di rendimento del capitale investito ⁽¹⁰⁾.

- (30) Sembra che BSCA ottenga contributi dalla regione Vallonia, consistenti nel 65 % delle tasse aeroportuali o nella messa a disposizione gratuita delle infrastrutture, mentre la regione Vallonia paga un contributo alla Società vallone degli aeroporti (Sowaer). In linea di massima, qualsiasi pagamento della regione Vallonia deve essere limitato al rimborso dei costi sostenuti da BSCA a fronte degli oneri di servizio pubblico, mentre la situazione a tale riguardo è poco chiara.
- (31) Per l'impresa in questione, che riconosce di avere parimenti beneficiato di aiuti alle attività promozionali per il lancio di nuove destinazioni, ma mai di riduzioni sulle tasse aeroportuali o sui costi dei servizi di assistenza a terra, i vantaggi concessi a Ryanair a Charleroi eccedono ampiamente le pratiche in vigore. Nondimeno, essa ritiene di avere assunto rischi commerciali molto significativi installandosi nell'aeroporto di Bruxelles-National in un'epoca in cui la concorrenza della Sabena era molto forte.
- (32) Il fatto che altri gestori aeroportuali concedano vantaggi a Ryanair non sarebbe utilizzabile per dimostrare che l'aeroporto di Charleroi si è comportato come un investitore privato operante in economia di mercato. L'impresa richiama la sentenza Steinike & Weiling della Corte di giustizia delle Comunità europee ⁽¹¹⁾.

3.2.9. PARTE INTERESSATA C

- (33) Secondo quanto affermato dalla parte interessata C, l'ente gestore BSCA non si sarebbe comportato come un

⁽¹⁰⁾ L'impresa cita l'esempio di Shannon in Irlanda. Shannon ha concesso vantaggi a Ryanair per qualche tempo, ma non li ha prorogati. Ryanair ha deciso di trasferire le sue operazioni in un altro aeroporto e Shannon non ha realizzato il rendimento che poteva ragionevolmente aspettarsi dal capitale investito.

⁽¹¹⁾ Sentenza della Corte del 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike & Weinlig/Germania, Racc., pag. 595: «Un'eventuale violazione da parte di uno Stato membro, di un obbligo impostogli dal trattato, in relazione col divieto di cui all'art. 92, non può essere giustificato dalla circostanza che altri Stati membri siano anch'essi venuti meno a detto obbligo. Più distorsioni della concorrenza non hanno sugli scambi tra gli Stati membri l'effetto di neutralizzarsi reciprocamente, ma anzi si cumulano fra loro, il che ne aumenta le conseguenze pregiudizievoli per il mercato comune» (punto 24).

investitore privato giacché i vantaggi concessi a Ryanair sono di portata maggiore di quelli concessi da altri aeroporti ⁽¹²⁾. Il fatto che Ryanair goda di vantaggi in altri aeroporti non sarebbe comunque pertinente, poiché possono anch'essi configurare aiuti di Stato.

- (34) L'interessato richiama l'attenzione della Commissione su molti fattori che devono essere tenuti presenti ai fini dell'analisi del potenziale ripristino della redditività di BSCA e che sembrano escludere profitti a medio termine:

— BSCA ha beneficiato di una ricapitalizzazione da parte della regione Vallonia di quattro milioni di euro nel dicembre 2002;

— inoltre essa «beneficia di un'esenzione della metà dell'importo dei diritti dovuti alla regione Vallonia per il periodo 2001-2006. Tale vantaggio è quantificabile in un milione di euro l'anno, che tuttavia BSCA dovrà rimborsare a partire dal 2007»;

— la Commissione dovrebbe tenere conto dei costi relativi ai lavori di ampliamento dell'aeroporto di Charleroi, valutati in 95 milioni di euro, e delle modalità di finanziamento. Se il costo di tali lavori non sarà sostenuto da BSCA, si dovrà verificare a quali condizioni tali infrastrutture saranno messe a disposizione di BSCA da parte della regione Vallonia. Vista la situazione delle infrastrutture, la parte interessata dubita che allo stato attuale l'aeroporto sia in grado di accogliere un numero sufficiente di passeggeri per assicurare l'equilibrio finanziario di BSCA;

— la regione Vallonia mette gratuitamente a disposizione di BSCA il materiale ed il personale necessario all'insieme delle operazioni di sicurezza nell'aeroporto di Charleroi, vale a dire il controllo dei passeggeri e dei loro bagagli prima dell'imbarco, e la parte interessata C aggiunge che «la Commissione è certamente informata del fatto che di norma i costi della sicurezza sono sostenuti dagli utenti dell'aeroporto, attraverso la corresponsione di un diritto all'operatore dell'aeroporto o tramite l'imposizione di una tassa qualora tali servizi siano assicurati dalle autorità pubbliche».

⁽¹²⁾ Le tariffe applicate a Francoforte-Hahn e Londra Stansted sarebbero più elevate e le riduzioni inferiori nonostante Ryanair operi 49 diversi collegamenti in partenza da Londra e 15 in partenza da Francoforte-Hahn, contro i 9 in partenza da Charleroi.

3.3. OSSERVAZIONI DEGLI INTERESSATI CHE DIFENDONO LA LEGITTIMITÀ DEGLI ACCORDI

3.3.1. TBI

(35) TBI è un'impresa proprietaria di molti aeroporti nel mondo e gestisce diversi tipi di servizi aeroportuali. Possiede e gestisce gli aeroporti di Londra Luton, Cardiff International, Belfast International e Stoccolma Skavsta. Gestisce quattro altri aeroporti di proprietà di regioni e enti locali. Fornisce infine servizi aeroportuali specializzati in 28 altri aeroporti.

(36) TBI sostiene che erano in corso trattative con Ryanair per l'utilizzo di Stoccolma Skavsta all'epoca in cui la compagnia negoziava con l'aeroporto di Charleroi e che gli accordi conclusi a Charleroi sono simili agli accordi conclusi da TBI con Ryanair e altre compagnie low-cost, in particolare a Stoccolma Skavsta.

(37) TBI sostiene che non si dovrebbe frenare lo sviluppo di aeroporti quali Charleroi rispetto ai loro concorrenti privati soltanto perché si tratta di aeroporti pubblici:

— il fatto di accordare riduzioni sulle tasse di atterraggio e sui costi dei servizi di assistenza a terra è una pratica commerciale corrente, volta ad attirare le compagnie aeree che sono in grado di trainare un consistente traffico passeggeri. Siffatto volume di passeggeri garantisce redditi commerciali all'aeroporto⁽¹³⁾, in mancanza dei quali l'aeroporto si troverebbe a combattere permanentemente per raggiungere la soglia di redditività;

— gli aeroporti di proprietà dello Stato devono avere la possibilità di corrispondere indennizzi in caso di aumento delle tasse da parte delle autorità regionali, giacché gli aeroporti privati hanno facoltà di stabilirle per l'intero periodo contrattuale;

— i contributi erogati sotto forma di copertura delle spese di alloggio, addestramento del personale o di marketing non sono inconsueti e devono essere confrontati con l'investimento effettuato e con il rischio assunto dal vettore che basa un aereo in un aeroporto poco conosciuto;

— i contributi alle attività promozionali sono consueti nel quadro di aeroporti poco utilizzati. Le compagnie che utilizzano detti aeroporti devono darsi molto da fare per commercializzare i loro voli. Questa strategia di marketing va a vantaggio dell'aero-

porto, migliorandone l'immagine e favorendo la crescita del numero di passeggeri. TBI offre questo tipo di contributi soprattutto quando un operatore introduce un nuovo servizio o intensifica la frequenza di alcuni voli su una determinata rotta;

— sarebbe ingiusto imporre agli aeroporti pubblici un obbligo di pubblicità degli accordi negoziati con i vettori aerei, poiché siffatto obbligo li porrebbe in una situazione di svantaggio competitivo rispetto agli aeroporti privati che ne sono esonerati.

(38) TBI spiega che gli aeroporti regionali sono stati sottoutilizzati per anni per mancanza di concorrenza tra compagnie aeree prima della liberalizzazione dei mercati a livello europeo e, dopo tale data, per il fatto che le compagnie tradizionali si polarizzano sulle loro piattaforme («hub»). Lo sviluppo di compagnie quali Ryanair che gestiscono servizi da punto a punto in partenza da aeroporti minori ha invertito la tendenza e permette a tali aeroporti di raggiungere la soglia di redditività. Le esperienze di Londra Luton, i cui utenti sono per il 70 % compagnie low-cost (Easyjet, Ryanair, Hapag Lloyd)⁽¹⁴⁾, Cardiff, utilizzato al 65 % da avioilinee low-cost (Bmibaby in particolare)⁽¹⁵⁾, Belfast (Easyjet, Go) e Stoccolma Skavsta⁽¹⁶⁾, che è diventata la base di Ryanair nel gennaio 2003, costituiscono un esempio in proposito.

3.3.2. HRL MORRISON AND CO

(39) HRL Morrison and Co è, tramite la sua controllata Infracore, proprietaria al 67 % dell'aeroporto Glasgow Prestwick, di cui illustra brevemente la storia. Quando la British Airport Authority vendette l'aeroporto di Glasgow nel 1992, la capacità aeroportuale era utilizzata soltanto all'1 %. Nel 1994, nell'impossibilità di attirare le compagnie tradizionali, l'aeroporto decise di concludere un accordo di durata quindicennale con Ryanair per due rotazioni quotidiane tra Glasgow e Dublino. Nel corso del primo anno 114 000 passeggeri volarono tra l'Irlanda e la Scozia. Da allora, Ryanair ha sviluppato molte

⁽¹⁴⁾ Il numero dei passeggeri a Luton è passato da 1,9 milioni nel 1995-1996 a 6,7 milioni nel 2002, con un incremento pari al 250 % in un contesto caratterizzato dagli attentati dell'11 settembre 2001.

⁽¹⁵⁾ Il numero dei passeggeri a Cardiff è passato da 1 milione all'inizio degli anni 1990 a 2,25 milioni nel 2003.

⁽¹⁶⁾ Prima dell'arrivo di Ryanair nel 1997, Skavsta registrava meno di 20 000 passeggeri. Il numero è salito a 315 000 nel 2002. L'avvio della base di Ryanair porterà a quadruplicare tale cifra, che raggiungerà 1,5 milioni di passeggeri nel 2003.

⁽¹³⁾ Tali introiti rappresentano il 55 % delle entrate di TBI.

rotte in partenza da detto aeroporto; nel 2003 è previsto il transito di 1,7 milioni di passeggeri. Grazie a Ryanair, l'aeroporto ha potuto sviluppare le sue operazioni commerciali, raggiungere una dimensione critica e la soglia di redditività.

(40) Secondo Morrison, un investitore privato potrebbe adottare l'approccio seguito dall'aeroporto di Charleroi, basando la sua offerta su alcuni fattori determinanti: il volume di passeggeri che una compagnia aerea può apportare all'aeroporto; la sua volontà di impegnarsi a lungo termine tramite la stipula di contratti; le necessità specifiche della compagnia; l'orario dei voli e la sua coerenza con l'attività aeroportuale (traffico esistente); i fabbisogni in termini di risorse del terminale e dei servizi di assistenza a terra. Tale investitore calcolerebbe i vantaggi complessivi che possono derivare dall'accordo con Ryanair (e non i singoli elementi considerati separatamente). I vantaggi dell'accordo in questione dovrebbero realizzarsi nel corso di un periodo di circa 20 anni, con un decollo delle attività dopo un periodo di 3-5 anni. Nel caso di un accordo di durata quindicennale, gli azionisti di Morrison ritengono che sarebbe accettabile dal punto di vista commerciale un rendimento del capitale investito realizzato dopo circa cinque anni dalla firma dell'accordo.

(41) Morrison formula sostanzialmente le stesse osservazioni di TBI per quanto riguarda la riduzione delle tariffe, i contributi e gli incentivi finanziari, e formula le seguenti precisazioni:

- non è anormale che gli aeroporti negozino una riduzione delle tasse aeroportuali e dei costi dei servizi di assistenza a terra in cambio di un volume di passeggeri garantito e di un impegno di Ryanair a lungo termine, che impedisce alla compagnia di optare per un altro aeroporto ⁽¹⁷⁾;
- gli aeroporti si trovano in una situazione difficile per quanto riguarda la pubblicità, poiché il solo modo realmente efficace per reclamizzare l'aeroporto consiste nel promuovere i servizi aerei in partenza dallo stesso. Poco importa che il nome dell'aeroporto non appaia in prima linea: ciò che conta sono i vantaggi che derivano dalla campagna pubblicitaria, ovvero l'aumento del numero di passeggeri.

(42) La prova migliore del carattere commerciale degli accordi conclusi a Charleroi risiederebbe nel fatto che

⁽¹⁷⁾ Morrison ricorda che, a fronte di un aumento dell'importo delle tariffe chiesto dal gestore dell'aeroporto irlandese di Shannon (Aer Rianta), Ryanair decise di trasferire la maggior parte dei suoi voli verso l'aeroporto irlandese di Kerry. Cfr. anche il comunicato stampa di Ryanair del 13 febbraio 2003 sul trasferimento della rotta Francoforte-Hahn-Shannon verso Francoforte-Hahn-Kerry (www.ryanair.com).

Morrison sarebbe interessato ad assumere una partecipazione in BSCA, pur non avendo avuto accesso ai conti della società.

(43) Morrison ritiene che la Commissione non dovrebbe costringere un aeroporto a concedere le stesse condizioni a qualsiasi compagnia senza operare alcuna distinzione in funzione del volume di traffico generato e commetterebbe un errore ad imporre un obbligo di pubblicità agli accordi commerciali di natura privata, in quanto ciò fornirebbe agli aeroporti concorrenti informazioni sensibili che rientrano nel campo dei segreti commerciali.

3.3.3. RYANAIR

(44) Formulando osservazioni di carattere generale, Ryanair sottolinea le conseguenze della decisione della Commissione per la sopravvivenza degli aeroporti regionali e per la liberalizzazione dei servizi di trasporto aereo nei prossimi 20 anni. Assumendosi alcuni dei rischi, le avio-linee low-cost sono riuscite laddove le compagnie tradizionali hanno fallito: rendere redditizi aeroporti regionali sottoutilizzati quali Londra Stansted, Glasgow Prestwick, Londra Luton, Belfast, ecc. Tali aeroporti entrano in concorrenza con i grandi aeroporti, costringendo gli ex monopolisti ad abbassare i costi e migliorare l'efficienza. Sono i consumatori a trarre pieno profitto da tale dinamica poiché possono ora acquistare biglietti d'aereo a prezzo moderato. La Commissione non dovrebbe privare gli aeroporti continentali secondari dell'esperienza acquisita dagli aeroporti del Regno Unito, che offrono anch'essi incentivi alle compagnie aeree.

(45) Nel caso in cui la Commissione dovesse giungere alla conclusione che si tratta di aiuti di Stato, tale decisione avrebbe le seguenti conseguenze:

- violerebbe l'articolo 295 del trattato poiché opererebbe una discriminazione tra aeroporti privati e aeroporti pubblici. La Commissione non può interferire con il regime di proprietà esistente negli Stati membri;
- impedirebbe ad un aeroporto pubblico di offrire le stesse condizioni finanziarie offerte dagli aeroporti privati, conseguenza inaccettabile sul piano politico e giuridico;
- costringerebbe un aeroporto a rendere pubbliche tutte le tariffe praticate, benché non esista alcun obbligo giuridico in tal senso; la Commissione abuserebbe in tal modo del potere conferitole dalle disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato, mentre il trattato prevede una distinta base giuridica,

l'articolo 80, per disciplinare i diritti aeroportuali⁽¹⁸⁾. È infatti su tale base giuridica che si fonda la proposta di direttiva del Consiglio relativa ai diritti aeroportuali⁽¹⁹⁾.

3.3.3.1. Relazioni tra Ryanair e gli aeroporti regionali

(46) Dopo avere ricordato quali relazioni intercorrono con l'aeroporto vallone, Ryanair fa presente che gli accordi conclusi tra Ryanair, BSCA e la regione Vallonia non contengono elementi di aiuti di Stato per tre motivi: trova applicazione il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato, gli accordi non sono selettivi e non falsano la concorrenza.

(47) Per attirare investimenti nelle loro infrastrutture, gli aeroporti regionali hanno bisogno di raggiungere una massa critica di passeggeri, che può essere ottenuta soltanto grazie ad accordi a lungo termine con una compagnia aerea. I volumi garantiti di passeggeri differiscono a seconda se si tratta di basi o di rotte aperte da Ryanair, come indicato nelle tabelle 1 e 2.

Tabella 1 — Basi di Ryanair (volume di passeggeri)

| Aeroporto | Numero di passeggeri registrati l'anno precedente all'arrivo di Ryanair | Numero totale di passeggeri (2002) | Numero totale dei passeggeri di Ryanair (2002) | % del traffico Ryanair (2002) |
|---------------------------------|---|------------------------------------|--|-------------------------------|
| Dublino | 2 600 000 (1985) | 15 085 000 | 4 189 509 | 28 % |
| London Stansted ⁽²⁰⁾ | 1 047 000 (1988) | 16 048 700 | 8 301 356 | 52 % |
| Glasgow Prestwick | 10 000 (1993) | 1 486 439 | 1 320 920 | 89 % |
| Charleroi | < 20 000 (1997) | 1 271 596 | 1 242 087 | 98 % |
| Francoforte-Hahn | < 20 000 (1997) | 1 457 527 | 1 422 566 | 98 % |

Tabella 2 — Rotte di Ryanair (volume di passeggeri)

| Aeroporto | Numero totale di passeggeri registrati l'anno precedente all'arrivo di Ryanair | Numero totale di passeggeri (2002) | Numero totale dei passeggeri di Ryanair (2002) | % del traffico Ryanair (2002) |
|------------------|--|------------------------------------|--|-------------------------------|
| Pisa | 1 065 691 (1997) | 1 654 570 | 627 985 | 38 % |
| Milano (Bergamo) | 1 061 397 (2001) | 1 252 878 | 360 389 | 29 % |
| Pescara | 114 024 (2000) | 295 875 | 196 389 | 66 % |
| Bologna (Forlì) | 45 933 (2000) | 150 309 | 112 508 | 75 % |
| Liverpool | 333 000 (1987) | 2 835 088 | 252 310 | 9 % |
| Derry | 49 000 (1998) | 199 543 | 129 298 | 65 % |

⁽¹⁸⁾ Secondo l'articolo 80 del trattato, le disposizioni in materia di trasporto si applicano al settore del trasporto aereo in base alla seguente procedura: «Il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata, potrà decidere se, in quale misura e con quale procedura potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima ed aerea.»

⁽¹⁹⁾ COM(97) 154 def. (GU C 257 del 22.8.1997, pag. 2).

⁽²⁰⁾ Quando Ryanair ha iniziato ad operare i primi voli in partenza da Stansted nel 1989, l'aeroporto era relativamente sconosciuto e non disponeva ancora dei nuovi terminal. Ryanair vi ha aperto una base nel 1991 ed altre compagnie si sono installate, ad esempio Go (1997) e Buzz (1997). La stessa situazione si è verificata nel 1992 per Glasgow Prestwick, Bristol, Cardiff ed Edinburgo.

(48) Come è stato dimostrato da uno studio effettuato per conto della Commissione ⁽²¹⁾, per attirare le compagnie aeree gli aeroporti sono disposti a negoziare sconti e riduzioni. Ryanair ha fornito informazioni riservate alla Commissione sugli importi versati a Charleroi e ad aeroporti «privati» quali Stoccolma-Skavsta, Glasgow Prestwick, Francoforte-Hahn, Ancona, Bournemouth, Liverpool o Knock, e ha dimostrato che il pagamento netto a favore di Charleroi è superiore ai pagamenti effettuati agli altri aeroporti ⁽²²⁾.

(49) Prima che Ryanair si installasse a Charleroi, l'aeroporto accoglieva soltanto 20 000 passeggeri l'anno, vale a dire una media di 50 passeggeri al giorno. Grazie alla rotta Charleroi-Dublinto, aperta il 1° maggio 1997, nel 2000 Ryanair ha trasportato 178 000 passeggeri. In quattro anni, la compagnia irlandese ha trasportato più passeggeri tra queste due città di tutto il traffico esistente nel 1997 sulla rotta Bruxelles-Dublinto. Nel 2002, l'aeroporto ha accolto oltre 1,25 milioni di passeggeri — quasi 4 000 passeggeri al giorno — su dieci destinazioni in tutta Europa. La crescita del volume di traffico è stata pari al 1455 % tra il 1997 ed il 2002.

(50) Con riferimento alla descrizione contenuta nella decisione di avviare il procedimento, Ryanair ha formulato alcune osservazioni sullo svolgimento dei negoziati con l'aeroporto:

— durante l'estate e l'autunno 2000, Ryanair aveva intavolato negoziati con altri aeroporti, vertenti sullo stabilimento di una nuova base Ryanair o sull'incremento del numero degli aeromobili su alcune rotte a partire dall'estate 2001;

— gli accordi tra BSCA, Ryanair e la regione Vallonia sono stati autorizzati nel febbraio 2001. La firma nel novembre 2001 ne costituisce soltanto il perfezionamento. I negoziati con Charleroi si sono svolti come qualsiasi altro negoziato commerciale.

Applicazione del principio dell'investitore privato operante in economia di mercato

(51) Il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato deve essere applicato tanto a BSCA, che si

⁽²¹⁾ Cranfield University, Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules, settembre 2002, disponibile in lingua inglese nel sito della Commissione, al seguente indirizzo: http://europa.eu.int/comm/transport/air/rules/studies_fr.htm. Cfr. in particolare il capitolo 5.1.4 sulle riduzioni che sono concesse sotto varie forme dagli aeroporti, nonché il capitolo 4.1.3.

⁽²²⁾ Tali informazioni costituiscono segreto aziendale; pertanto non sono state trasmesse alle autorità belghe per consentire loro di formulare osservazioni, né figurano nella presente decisione.

comporta come qualsiasi gestore aeroportuale cercando di aumentare al massimo la redditività dell'aeroporto, quanto alla regione Vallonia, proprietaria dell'aeroporto, che agisce come qualsiasi azionista cercando di incrementare al massimo il valore dell'aeroporto. Gli accordi sono stati conclusi in normali condizioni di mercato, come è avvenuto con molti aeroporti privati. Peraltro, Ryanair si è vista accordare condizioni più favorevoli da parte di Londra Luton.

(52) I vantaggi che l'arrivo di Ryanair ha comportato per il proprietario e l'ente gestore dell'aeroporto superano quelli ottenuti dalla compagnia irlandese, giacché hanno garantito ad esempio un aumento del valore dell'aeroporto (un investimento enorme di quattro aeromobili basati in modo permanente a Charleroi, una media di 4 000 passeggeri al giorno, oltre 1,5 milioni di passeggeri nel 2003, un utilizzo efficiente delle strutture aeroportuali, utili consistenti in due anni, una delle maggiori crescite registrate da un aeroporto europeo sulla base di un accordo di durata quindicennale, dieci destinazioni verso quattro paesi europei, un investimento nel marketing dell'aeroporto, forti sanzioni finanziarie applicabili a Ryanair in caso di inosservanza delle condizioni previste dal contratto in termini di volume di passeggeri, l'esperienza nel trattamento di una delle compagnie più efficienti al mondo ed un personale più esperto, una crescita delle entrate derivanti dai canoni di locazione, un aumento del valore commerciale dell'aeroporto, e una maggiore attrattiva dell'aeroporto per nuovi investitori).

(53) La durata degli accordi (15 anni) non è insolita. Ryanair ha concluso accordi di durata compresa fra i 10 e i 20 anni con quasi tutti gli aeroporti sui quali opera. Tale durata garantisce un flusso di entrate che consentono di investire nelle infrastrutture a lungo termine.

Applicazione del principio dell'investitore privato operante in economia di mercato alla regione Vallonia

(54) Ryanair ritiene che il principio dell'investitore privato in economia di mercato sia applicabile alla regione Vallonia poiché nell'adottare i provvedimenti in questione la regione ha agito esclusivamente in qualità di operatore economico, e non come autorità di regolamentazione che esercita poteri pubblici. Ryanair rammenta alla Commissione che la regione Vallonia opera in veste di proprietario dell'aeroporto. Inoltre, giacché la regione Vallonia è l'azionista di maggioranza di BSCA, qualsiasi vantaggio derivante a BSCA va a beneficio anche del proprietario dell'aeroporto.

(55) Il valore dell'aeroporto di Charleroi è considerevolmente aumentato dopo l'insediamento di Ryanair avvenuto sei anni fa, e soprattutto negli ultimi quattro anni. Come per qualsiasi altro aeroporto, tale valore dipende dal traf-

fico passeggeri, generato in particolare dalle avio linee «low-cost»⁽²³⁾. Il successo commerciale di BSCA si riflette nell'interesse che imprese quali Morrison, Vinci e Aéroports de Paris manifestano per l'acquisto del 25 % di BSCA. Come esempi di aeroporti che hanno registrato un forte incremento del loro valore, Ryanair cita Glasgow, Copenaghen e gli aeroporti di proprietà della British Airport Authority⁽²⁴⁾.

- (56) Modificando le tasse di atterraggio a vantaggio di Ryanair, la regione Vallonia avrebbe agito come un operatore di mercato e non come un'autorità dotata di poteri regolamentari o fiscali che aumenta o diminuisce il livello delle «tasse». D'altro canto, non si tratta di «tasse», bensì di tariffe (redevances), come le definisce la normativa vallone. Le tariffe aeroportuali sono interamente versate a BSCA e non alla regione Vallonia. In generale ed in pratica, questi diritti sono riscossi dagli aeroporti (previo accordo e trattativa) presso le compagnie aeree. Le tariffe pubblicate possono essere approvate dai governi, ma sono sostanzialmente determinate dagli aeroporti e negoziate direttamente tra gli aeroporti e le compagnie aeree.
- (57) Le riduzioni delle spese di atterraggio per l'avvio di nuovi servizi o l'intensificazione delle frequenze costituiscono pratiche correnti nell'industria aeronautica, ad eccezione degli scali congestionati, quali Heathrow e Charles de Gaulle.
- (58) La Commissione sembra ritenere insolito, se non addirittura illegale, che l'importo della tassa di atterraggio sia stabilito per passeggero e non in funzione del peso dell'aeromobile. Nondimeno, Ryanair ha concluso accordi di questo tipo con molti aeroporti.
- (59) Ryanair sostiene che i pesi indicati nella decisione di avvio del procedimento non sono esatti. Il peso di un Boeing 737-800 ristrutturato in funzione delle caratteristiche della compagnia Ryanair — unico tipo di aeromobile ad essere ormai utilizzato a Charleroi — è di 67 e

non di 78 tonnellate. Di conseguenza, l'importo della riduzione è pari mediamente al 36,7 %, e non al 50 %. Se non fosse stato concluso questo particolare accordo, Ryanair avrebbe diritto di beneficiare del sistema di riduzioni introdotto dalla legislazione belga nel 1998, che prevede una riduzione dal 5 al 25 %.

- (60) Per quanto riguarda le garanzie di indennizzo, o «obblighi di non fare», sottoscritte dalla regione Vallonia in caso di modifica dei diritti aeroportuali fino al 2015 e di modifica degli orari di apertura dell'aeroporto, non si tratta di questioni di natura regolamentare, bensì di decisioni commerciali fondamentali ai fini dello stabilimento di una base di Ryanair. Queste garanzie equivarrebbero a «clausole di stabilizzazione» o comfort letters utilizzate nel quadro di accordi a lungo termine tra imprese private ed autorità pubbliche, come avviene ad esempio nel settore delle gallerie o degli oleodotti, o nel quadro di privatizzazioni. Questo tipo di garanzie è solitamente accordato dalle società madri a terzi che stipulano contratti con le loro succursali. Per Ryanair è di fondamentale importanza ottenere rassicurazioni da parte di un governo. Queste garanzie non limiterebbero la sovranità della regione Vallonia e non le impedirebbero di modificare la legge: non verrebbe versato alcun indennizzo per modifiche originate al di fuori della competenza della regione Vallonia (ossia a livello federale, europeo o internazionale). Detti impegni, secondo Ryanair, non possono essere interpretati nel senso che possono pregiudicare o limitare l'esercizio di poteri regolamentari.
- (61) Se dovesse decidere che la regione Vallonia non era legittimata a concedere le suddette garanzie senza nemmeno considerare se un investitore privato in economia di mercato lo avrebbe fatto, la Commissione opererebbe una discriminazione tra aeroporti pubblici (le cui tariffe sono spesso fissate e controllate da un governo o da un'autorità di regolamentazione) ed aeroporti privati (che sono liberi di stabilire le tariffe da applicare per l'intera durata di un contratto).

Applicazione a BSCA del principio dell'investitore privato operante in economia di mercato

⁽²³⁾ Ryanair cita le esperienze di Belfast (EasyJet), Liverpool (EasyJet), Londra Luton (EasyJet), Glasgow Prestwick (Ryanair), Bristol (GO), East Midlands (GO) e Londra Stansted (Ryanair, EasyJet e Buzz).

⁽²⁴⁾ Per quanto riguarda Glasgow, cfr. il punto 52 della decisione di avvio del procedimento. Per Copenaghen, Ryanair precisa che tra il 1994 ed il 2002 il numero di passeggeri è passato da 14,1 milioni a 18,7 milioni e il valore dell'aeroporto è salito da 525 a 956 milioni di euro. Un aumento del traffico passeggeri del 32 % ha comportato un aumento del valore dell'aeroporto dell'82 %. Gli aeroporti appartenenti a British Airport Authority hanno registrato un incremento di valore da 7 a 12,3 miliardi di euro, ovvero il 75 % di aumento tra il 1993 ed il 2002, a fronte di un aumento del volume dei passeggeri del 56 % (da 77,1 a 121,6 milioni di euro).

- (62) Ryanair critica il fatto che, nella sua decisione di avviare il procedimento, la Commissione abbia ritenuto difficile applicare il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato a BSCA a motivo della complessità dei suoi rapporti con la regione Vallonia. La Commissione dovrà applicare questo principio differenziando le varie attività di BSCA da quelle della regione Vallonia, basandosi non sulla situazione attuale bensì sulla durata del contratto (15 anni), o addirittura sull'intera durata

della concessione di BSCA (50 anni). Le perdite registrate da BSCA durante i primi anni non sono significative, poiché la redditività del capitale investito si manifesta dopo alcuni anni ⁽²⁵⁾. Qualora le previsioni di BSCA fossero fondate su un'aspettativa ragionevole di rendimento del capitale investito nell'arco di cinque anni, la Commissione non avrebbe ragioni obiettive per concludere che si tratta di aiuti di Stato. Inoltre, la Commissione non dovrà ignorare le prove a posteriori che dimostrano che le decisioni di investimento adottate erano valide.

(63) La Commissione deve tenere conto di tutte le entrate di BSCA secondo il principio «single-till», cioè senza operare alcuna distinzione tra i ricavi derivanti dalle attività aeronautiche e quelli derivanti dall'attività commerciale di BSCA. Una volta raggiunta la massa critica di passeggeri (che corrisponde generalmente a due milioni di passeggeri), BSCA potrà contare sul fatto che le entrate commerciali compensino l'eventuale insufficienza di ricavi derivanti dalle attività aeronautiche.

(64) La redditività dell'aeroporto andrà aumentando grazie ad un effetto di rete (network effect) dovuto all'esistenza di esternalità positive tra un aeroporto e le compagnie aeree che vi operano, in quanto l'espansione di una delle parti costituisce un incentivo anche per lo sviluppo dell'altra ⁽²⁶⁾. Un secondo motivo della redditività dell'aeroporto è connesso alla learning curve e alle economie di scala che determinano una riduzione dei costi unitari dell'aeroporto. Data la rapida espansione del traffico passeggeri nell'aeroporto, è probabile che in questa fase l'attenzione dei dirigenti si sia focalizzata sulla necessità di gestire l'ingente volume di passeggeri, piuttosto che sulle economie di scala.

(65) La Commissione non dovrebbe tenere conto dei costi delle infrastrutture nel caso di aeroporti come quello di Charleroi, giacché essi devono essere considerati costi irrecuperabili («sunk costs») finanziati anni fa, magari nell'ambito delle spese militari del governo. Inoltre, Ryanair ricorda che la Commissione ha generalmente perseguito una politica in virtù della quale il finanziamento delle infrastrutture non è considerato un aiuto di Stato

⁽²⁵⁾ Durante i primi anni Stansted ha registrato perdite che sono state ripianate negli anni successivi.

⁽²⁶⁾ Stando alla definizione contenuta nel glossario dei termini utilizzati nell'ambito della politica di concorrenza dell'Unione europea, si ha effetto di rete quando il valore di un prodotto per un utilizzatore è tanto più grande quanti più utilizzatori adottano il medesimo prodotto o prodotti compatibili. Gli economisti definiscono questo fenomeno un'esternalità di rete perché l'ingresso di consumatori aggiuntivi nella rete dei consumatori attuali ha un effetto «esterno» positivo sui consumatori che già ne fanno parte.

quando rientra nell'ambito della politica dei trasporti nazionale o europea.

(66) I vantaggi ottenuti da BSCA grazie al contratto con Ryanair comprendono in particolare i ricavi derivanti dalle tasse aeroportuali, che Ryanair stima in 243 milioni di euro nel periodo 2001-2015, e i servizi resi da Ryanair in materia di attività promozionali, che sono venduti al gestore aeroportuale a prezzi di gran lunga inferiori a quelli praticati ad altri partner (valore della pubblicità, del collegamento al sito web Ryanair.com, dei biglietti promozionali, ecc.).

(67) Con riferimento ai benefici di cui gode, Ryanair precisa:

— gli incentivi una tantum, il cui importo è stimato in 2,5 milioni di euro, sono intesi a sviluppare nuovi collegamenti geografici piuttosto che ad operare su un minor numero di rotte con frequenze più elevate. Sono versati dietro fatturazione e devono essere rimborsati in caso di ritiro di Ryanair. Si tratta di una pratica corrente nell'industria aeroportuale (ad es.: Waterford, Belfast, Bristol, Liverpool, Luton e Stansted) e Ryanair ne beneficia a Stoccolma Skavsta;

— il contributo alle attività promozionali costituisce probabilmente per l'aeroporto uno strumento di promozione migliore della riduzione dei diritti aeroportuali. Il proprietario ed il gestore aeroportuale beneficiano entrambi delle campagne di Promocoy che contribuiscono all'aumento del volume di passeggeri, delle entrate e del valore dell'aeroporto. Tali campagne costituiscono pratiche correnti nel settore aeroportuale ⁽²⁷⁾;

— per quanto riguarda gli uffici che sarebbero stati messi a disposizione e la sovvenzione di 4 000 euro per il materiale d'ufficio, Ryanair rileva che la somma di 4 000 euro non è significativa e che rientra nei casi «de minimis». Ryanair non ha utilizzato gli uffici proposti e nessuna costruzione è stata realizzata a favore di Ryanair.

⁽²⁷⁾ Ryanair cita l'esempio di Morrison, che offre incentivi finanziari alle compagnie in partenza da Prestwick per l'apertura di ogni nuova linea. Tali incentivi hanno validità triennale ed importo decrescente. Esattamente come per Ryanair, che deve giustificare a BSCA l'utilizzo dei fondi, Morrison fattura qualsiasi importo prima del pagamento. Nel 1997, Morrison ha offerto 1 milione di lire sterline l'anno per cinque anni per il ripristino del collegamento Glasgow-New York soppresso da British Airways. Anche gli aeroporti di Bristol e Colonia/Bonn offrono incentivi finanziari.

3.3.3.2. Assenza di selettività

- (68) Ryanair ricorda che gli accordi di Charleroi hanno ricevuto un'ampia pubblicità. Erano conosciuti nell'ambiente dell'industria aeronautica, sono stati segnalati dalla stampa in Belgio, nel Regno Unito ed in Irlanda nel 2001 e sono stati confermati dalle autorità vallone con un comunicato stampa nel luglio 2001, nel quale si indicava che i vantaggi concessi sarebbero stati accessibili anche alle altre compagnie aeree che avessero investito a Charleroi in condizioni simili. Ryanair ritiene che un obbligo di pubblicità determinerebbe una discriminazione tra aeroporti pubblici ed aeroporti privati (che non vi sono soggetti), in contrasto con l'articolo 295 del trattato. La decisione adottata dalla Commissione nel caso «Manchester»⁽²⁸⁾ non dovrebbe essere utilizzata per costringere gli aeroporti pubblici ad offrire le stesse condizioni a tutte le compagnie senza tener conto della loro posizione.
- (69) Il criterio di selettività sarebbe assente nella fattispecie per una serie di ragioni addotte dalla compagnia: gli accordi non sarebbero esclusivi e le riduzioni potrebbero essere accordate ad altri utenti, in quanto la legge belga prevede un sistema di riduzioni ed i documenti relativi alle attività promozionali dell'aeroporto di Charleroi indicavano espressamente tale possibilità. L'aeroporto avrebbe stabilito contatti con 35 compagnie aeree prima e dopo gli accordi con Ryanair e disporrebbe di capacità supplementare sufficiente per accogliere altre compagnie aeree.

3.3.3.3. Impatto sulla concorrenza

- (70) Ryanair ritiene che non vi siano state ripercussioni negative sotto il profilo delle condizioni di concorrenza nel mercato rilevante, che definisce per analogia con il diritto della concorrenza estendendo tale concetto al diritto degli aiuti di Stato. Non vi sarebbe infatti concorrenza per quanto riguarda il tipo di prodotti offerti (voli charter e voli di linea) ed il mercato geografico (le rotte servite).
- (71) Contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, le compagnie che operano in partenza dall'aeroporto di Charleroi non sono concorrenti di Ryanair. Si tratta di compagnie charter, che offrono uno o due voli settimanali in partenza da Charleroi, solitamente durante l'estate. Ryanair presume del resto che queste compagnie non abbiano presentato denuncia giacché gli accordi intercorrenti tra la regione Vallonia, BSCA e Ryanair non

hanno alcuna ripercussione sulle stesse. Esse traggono semmai vantaggio dalle operazioni promozionali realizzate da Ryanair e BSCA, che hanno fatto conoscere l'aeroporto di Charleroi. Inoltre le compagnie charter non sono generalmente molto esigenti sotto il profilo dei costi connessi all'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali poiché effettuano servizi costosi ed irregolari per i quali i costi di assistenza a terra o i diritti aeroportuali costituiscono soltanto una minima parte dell'insieme dei costi del viaggio o del «pacchetto». Per contro, i costi aeroportuali costituiscono una voce estremamente importante dell'importo del biglietto di Ryanair.

- (72) Esiste una certa concorrenza tra Ryanair e le compagnie che operano in partenza da altri aeroporti, ma le condizioni di concorrenza non sono state falsate giacché gli altri aeroporti offrono altri vantaggi concorrenziali. I concorrenti diretti di Ryanair quali Easyjet e Virgin Express hanno rifiutato di operare sull'aeroporto di Charleroi: la loro posizione competitiva non sarebbe stata pertanto influenzata dagli accordi di Charleroi.

3.3.3.4. Compatibilità dell'aiuto

- (73) Qualora la Commissione giungesse alla conclusione che sussistono aiuti di Stato, si troverebbe costretta a verificare la compatibilità delle misure con il mercato comune sulla base delle pertinenti discipline, dei regolamenti di esenzione o delle specifiche caratteristiche del caso in esame. La Commissione dovrebbe quindi effettuare un'analisi dei benefici socio-economici apportati alla regione; qualora la Commissione decidesse di valutare la compatibilità delle misure sulla base dell'articolo 87, paragrafo 3 del trattato, Ryanair si riserverebbe il diritto di prendere una posizione più dettagliata.
- (74) In allegato alla sua risposta⁽²⁹⁾, Ryanair spiega che l'impatto economico dell'attività aeroportuale sulla regione è maggiore rispetto agli altri aeroporti per il fatto che i passeggeri non sono in transito. Verso il 2005, Ryanair dovrebbe trasportare quasi 1,95 milioni di passeggeri e dovrebbero essere creati almeno 1 400 posti di lavoro, compresi i 126 dipendenti di Ryanair⁽³⁰⁾. Verso il 2010,

⁽²⁹⁾ Come allegati 19 e 20 della risposta di Ryanair sono stati trasmessi una relazione dell'Università di Westminster intitolata «The Economic Impact of Ryanair at Charleroi/Brussels South Airport» e una relazione di Ryanair dal titolo «Socio-economic Impact of the Arrangements».

⁽³⁰⁾ In linea di massima, secondo Ryanair, un volume annuo di un milione di passeggeri genera 1 100 posti di lavoro a tempo pieno. Da sola, l'attività di Ryanair potrebbe potenzialmente creare 2 200 posti di lavoro, che devono essere comparati con gli obiettivi della politica dell'occupazione della regione Vallonia nell'arco di sette anni (8 500 posti di lavoro per una spesa di 1 300 000 000 euro).

⁽²⁸⁾ Decisione della Commissione del 14 giugno 1999, Regno Unito — Aeroporto di Manchester, aiuto di Stato NN 109/98.

grazie a 60 rotazioni, Ryanair sarebbe in grado di creare 4 235 posti di lavoro supplementari (2 329 diretti e 290 indiretti). La sua attività indurrà altre imprese ad installarsi nella regione, giacché l'aeroporto costituirà una porta d'accesso per le attività internazionali. Ryanair contribuisce anche allo sviluppo dell'attività e delle entrate generate dal turismo in Belgio, incoraggiando i passeggeri a ritornare in Belgio grazie alla sua politica di biglietti a prezzi bassi.

- (75) Ryanair ricorda che la provincia dell'Hainaut è una delle zone più povere del Belgio e rientra nel campo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato, e sottolinea che quand'anche gli aiuti non dovessero soddisfare a priori nessuna delle condizioni previste nelle varie discipline e nei vari regolamenti di esenzione, la Commissione sarebbe comunque tenuta a valutare ciascun caso in base alle sue caratteristiche specifiche⁽³¹⁾. Ryanair chiede in particolare alla Commissione di valutare la compatibilità degli aiuti all'addestramento dei piloti sulla base del regolamento (CE) n. 68/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti destinati alla formazione⁽³²⁾.

4. OSSERVAZIONI FORMULATE DAL BELGIO

- (76) Il Belgio ha trasmesso le proprie osservazioni in merito all'avvio del procedimento nel febbraio 2003. Oltre ad alcune osservazioni sullo sviluppo degli aeroporti secondari e sui rapporti con Ryanair, nonché sul comportamento della regione Vallonia quale investitore privato, la risposta delle autorità belghe conteneva una dimostrazione del fatto che BSCA si era comportato come un investitore privato operante in economia di mercato. È stato inoltre inviato alla Commissione un piano economico-finanziario di BSCA, datato aprile 2002, corredato di una perizia della società di consulenza Deloitte & Touche del 2003 volta a valutarne la plausibilità rispetto ai risultati dell'impresa. Nel rapporto peritale, trasmesso alla Commissione, i consulenti hanno convalidato la struttura e le ipotesi generali su cui riposa il piano economico-finanziario di BSCA. I consulenti giungono perfino alla conclusione che i risultati futuri attualmente prevedibili sono ancora migliori di quelli indicati nel piano economico-finanziario e che «se ad una prima lettura appare che il consiglio di amministrazione, impegnando la società nei confronti di Ryanair, aumenta considerevolmente l'attività a scapito della redditività, l'evoluzione negli anni successivi dimostra che, al contrario, il piano economico-finanziario permette ai risultati di tornare positivi a partire dal 2004, e di continuare a migliorare, come è stato evidenziato dalle nostre osservazioni in merito alla redditività dell'investimento in termini di capitale proprio (...). Si può pertanto ritenere che la decisione del consiglio fosse giustificata da un piano economico-finanziario che fino ad oggi si è dimostrato basato su ipotesi prudenti e affidabili e che la redditività negativa registrata nei primi tre anni rappresenta

il normale risultato di una transizione tra diverse condizioni operative»⁽³³⁾.

- (77) In risposta alle osservazioni dei terzi interessati, il Belgio ha trasmesso un complemento di informazioni alla Commissione nel maggio 2003. In questa occasione, le autorità belghe hanno fatto presente che, grazie alla buona gestione delle attività ed allo sviluppo più rapido del previsto delle entrate commerciali, il consiglio di amministrazione di BSCA aveva approvato un bilancio 2003 che prospettava un risultato positivo e che i risultati del terzo e quarto trimestre dell'esercizio 2002 presentavano, rispettivamente, un utile di [...] (*) euro ed un equilibrio di bilancio.
- (78) La Commissione ha chiesto di incontrare le autorità belghe per chiarire diverse questioni rimaste in sospeso, riguardanti il comportamento di BSCA quale investitore privato operante in economia di mercato, le tasse aeroportuali, il fondo per l'ambiente, le compensazioni per il servizio antincendio e di manutenzione e la ricapitalizzazione di BSCA.
- (79) La questione centrale affrontata in occasione delle riunioni è il comportamento di BSCA. La Commissione ha sottolineato che il piano economico-finanziario di BSCA trasmesso alla Commissione, così come la perizia del consulente, non potevano fungere da base adeguata per l'applicazione del principio dell'investitore privato. Il piano risale alla primavera 2002, ed era quindi posteriore alla decisione di investimento di BSCA di impegnarsi nei confronti di Ryanair nel 2001. Il piano del 2002 era ancor meno accettabile in quanto si basava su parametri di gestione diversi da quelli applicati da BSCA nel 2001; esso integrava infatti elementi che riflettevano la modifica delle condizioni di concessione intervenuta nel 2002⁽³⁴⁾ e descritta nella decisione di avviare il procedimento.
- (80) La Commissione ha pertanto chiesto alle autorità belghe di trasmetterle il piano economico-finanziario adottato da BSCA nel 2001, nonché qualsiasi altro documento utile a consentirle, conformemente alla sua prassi

⁽³¹⁾ Sentenza della Corte del 17.9.80, causa 730/79, Philip Morris Holland BV/Commissione, Racc., pag. 2671, punto 24.

⁽³²⁾ GU L 10 del 13.1.2001, pag. 20.

⁽³³⁾ L'evoluzione finanziaria sarebbe dovuta ai seguenti fattori: a partire dal 2005, l'incremento delle attività commerciali e l'aumento delle entrate connesse al nuovo terminal, più grande e caratterizzato da una maggiore attrattiva commerciale; la scadenza degli incentivi *tantum*; la possibilità per BSCA di negoziare nuove condizioni commerciali con Ryanair oltre alle 26 rotazioni previste dal contratto attuale; la soppressione del servizio di navette per il parcheggio, che non sarà più necessario dopo l'apertura del nuovo terminal e che rappresenterà un risparmio di [...] euro; economie di scala a livello di funzionamento operativo dell'aeroporto.

(*) Parti del testo sono state omesse per non svelare informazioni riservate; le parti in questione sono indicate mediante parentesi quadre.

⁽³⁴⁾ Tali modifiche sono state illustrate ai punti 60-62 della decisione di avvio del procedimento.

costante e alla giurisprudenza della Corte di giustizia, di analizzare il ragionamento dell'investitore privato al momento della decisione di investimento. È quest'ultimo piano economico-finanziario, trasmesso dal Belgio, che la Commissione ha preso in considerazione nell'analisi finanziaria effettuata ai fini della presente decisione.

4.1. LO SVILUPPO DEGLI AEROPORTI REGIONALI E I RAPPORTI CON RYANAIR

(81) Come avveniva per molti altri aeroporti regionali, il Belgio ha segnalato che l'infrastruttura dell'aeroporto di Charleroi era sottoutilizzata e poco redditizia. Nel 1988, in occasione del trasferimento alle regioni della gestione e dell'esercizio degli aeroporti regionali, il governo vallone ha deciso di sfruttare le potenzialità economiche di tali aeroporti e ha effettuato numerosi investimenti per favorirne lo sviluppo⁽³⁵⁾. Con decisione del 20 luglio 2000, il governo ha approvato gli orientamenti di un programma di investimenti per Charleroi per un valore di 113,73 milioni di euro [4 588 milioni di franchi belgi (BEF)⁽³⁶⁾].

(82) Il Belgio ha sottolineato che le norme del trattato in materia di aiuti di Stato non sono applicabili a questo tipo di finanziamenti. Gli orientamenti della Commissione relativi all'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione⁽³⁷⁾ (in appresso «orientamenti sugli aiuti nel settore dell'aviazione») stabiliscono che «la costruzione o l'ampliamento di infrastrutture (quali aeroporti, autostrade, ponti ecc.) rappresenta una misura generale di politica economica che non può essere controllata dalla Commissione a norma delle regole del trattato in materia di aiuti di Stato. Le deci-

⁽³⁵⁾ Con decisione del 2 maggio 1989, il governo vallone ha confermato l'analisi del ministero dei trasporti secondo la quale: «il trasferimento di questa competenza comporta per la regione Vallonia il trasferimento di un disavanzo stimato a 130 milioni di franchi per l'anno 1989. L'obiettivo principale dell'esecutivo è pertanto di fare tutto il possibile affinché gli aeroporti e aerodromi valloni raggiungano rapidamente la soglia di redditività. A tal fine è necessario intraprendere congiuntamente molte azioni, in particolare in materia di infrastrutture. Lo sviluppo dei nostri aeroporti passa infatti per una crescita sensibile delle nostre entrate, che può essere realizzata soltanto accogliendo nuove attività, ad esempio i voli charter, il traffico merci, i voli di affari e l'offerta di un eccellente servizio alla clientela (...) Si deve constatare che le attrezzature di base sono tutt'altro che sufficienti per soddisfare le esigenze connesse allo sviluppo di nuove attività (...) Per quanto riguarda Gosselies, sebbene disponga di edifici adatti e di aree di sosta sufficienti per il momento, la limitata lunghezza della pista lo penalizza in relazione ai tipi di attività che potrebbe accogliere» (allegato 1 della risposta fornita dalle autorità belghe in data 14 febbraio 2003).

⁽³⁶⁾ Inoltre, i costi relativi al riassetto delle zone di sviluppo economico nelle vicinanze dell'aeroporto comprensivi delle indennità versate ai proprietari di immobili sono stati valutati all'epoca a 75,35 milioni di euro (3 040 milioni di BEF).

⁽³⁷⁾ GU C 350 del 10.12.1994, pag. 5.

sioni relative allo sviluppo di infrastrutture non rientrano nel campo d'applicazione della presente comunicazione nella misura in cui sono volte a soddisfare esigenze di pianificazione o ad applicare politiche nazionali in materia di ambiente e di trasporti.»

(83) Il Belgio ha sostenuto che, stando allo studio dell'università di Cranfield citato nel punto 48, i piccoli aeroporti regionali non possono sopravvivere senza finanziamenti pubblici quando il traffico non raggiunge il milione di passeggeri l'anno e che l'impatto del volume dei passeggeri sui costi unitari che gli aeroporti devono sostenere è determinante. Il costo unitario scende significativamente oltre i 500 000 passeggeri e si stabilizza attorno ai tre milioni di passeggeri. Allo scopo di raggiungere tali volumi di passeggeri, sono state intraprese molte iniziative volte ad attirare le compagnie aeree verso l'aeroporto di Charleroi fin dal 1995-1996.

(84) L'aeroporto ha stabilito alcuni contatti con compagnie low-cost (Virgin Express, Ryanair, Easyjet, Debonair), diverse compagnie regionali e compagnie charter (Nec-kermann, Sunsnacks, Pégase, Sunair, Jet Air, Best Tours, Bosphorus) e ha potuto sviluppare voli charter in collaborazione con Thomas Cook, British World Airlines e Wasteels Travel oltre che voli per l'Algeria e lo Yemen. Tuttavia, una serie di handicap che gravano sull'aeroporto⁽³⁸⁾ e motivi interni alle compagnie aeree contattate hanno reso difficile l'insediamento di altri vettori in partenza da Charleroi⁽³⁹⁾.

⁽³⁸⁾ Il Belgio cita in proposito: la distanza da Bruxelles e l'assenza di collegamento ferroviario; lo stato fatiscente del terminal attuale, privo di attrattiva commerciale; la preferenza delle compagnie charter per Zaventem; la chiusura dell'aeroporto nelle ore notturne; l'esistenza di una base della Virgin Express a Zaventem; il prestigio di Zaventem; l'assenza di manutenzione tecnica sufficiente per gli aerei che fanno base nell'aeroporto; una domanda insufficiente per un aereo basato a Charleroi con il risultato di dover lavorare «a zig zag» (Zaventem, Malaga, Charleroi, Malaga, Zaventem) o con voli in ferry flight (ossia di semplice trasferimento dell'aeromobile); gli orari dell'aeroporto; la lunghezza insufficiente della pista per voli con percorrenza superiore alle due ore (l'aeroporto non dispone del sistema di atterraggio strumentale ILS III).

⁽³⁹⁾ I contatti con Virgin (1997-2000) non hanno avuto esito positivo, in particolare a causa dell'esistenza di un accordo e di coincidenze con i voli Sabena. EasyJet non era interessata poiché nel 2002 stava sviluppando due nuove basi continentali (Ginevra ed Amsterdam), considerava l'assenza di un collegamento ferroviario vicino all'aeroporto di Charleroi come un forte ostacolo al suo stabilimento, e riteneva il mercato francese più interessante del mercato belga. La strategia di sviluppo di Go, contattata da BSCA nel 2000, era rimasta in sospeso in attesa di un operatore che rilevasse l'impresa. La società Buzz ha studiato le possibilità della linea Charleroi-Stansted, ma ha rinunciato temendo che non garantisse un sufficiente rendimento economico. City Bird esigeva un'assunzione di partecipazione della regione Vallonia nel suo capitale come condizione preliminare per il suo stabilimento a Charleroi, che è stata negata in considerazione del cattivo stato finanziario dell'impresa. Nel 2002, BSCA ha contattato circa 35 compagnie aeree nei settori dei voli c.d. «etnici», dei paesi dell'Europa orientale e delle compagnie charter.

- (85) Nel 2001, la società Grands Travaux de Marseille (GTM), interessata ad assumere una partecipazione in BSCA, ha analizzato il potenziale di sviluppo dell'aeroporto. Dall'analisi è risultato che Ryanair era la sola opzione immediatamente praticabile per trasformare l'aeroporto in un'impresa commerciale redditizia a breve o medio termine. Il Belgio precisa: «se è vero che le concessioni finanziarie chieste da Ryanair erano più elevate per BSCA di quelle ipotizzabili per le altre compagnie low-cost contattate, si deve anche considerare che l'interesse dimostrato dalle altre compagnie era scarso o inesistente, di modo che non costituivano un'alternativa valida allo stabilimento di Ryanair a Charleroi».
- (86) Il Belgio sostiene che gli aeroporti regionali e le compagnie low cost costituiscono una «combinazione perfetta». Da un lato, questi aeroporti possono offrire buoni slot, un ambiente non congestionato, rotazioni molto rapide e tasse aeroportuali fortemente ridotte, oltre ad offrire servizi flessibili ed adeguati a questo tipo di compagnie aeree. Dall'altro, questo tipo di alleanze ha permesso ad alcuni aeroporti regionali sottoutilizzati di registrare una crescita folgorante⁽⁴⁰⁾. Ogni nuova destinazione aperta da Ryanair con frequenza giornaliera genera approssimativamente 100 000 nuovi passeggeri l'anno. Ciò dimostra che un aeroporto trae considerevoli vantaggi dall'apertura di una nuova rotta. L'apertura di una base operativa permette di raggiungere una massa critica di entrate diverse che garantiscono una più rapida copertura dei costi. Grazie all'apertura della base di Ryanair, il numero di passeggeri è passato da 773 431 nel 2001 a 1 271 979 nel 2002. Secondo le stime, nel 2003 sarebbe stata raggiunta la soglia di 1 700 000 passeggeri. La rete di destinazioni multiple immediatamente disponibili amplifica il successo dell'aeroporto. Gli aeroporti di Stansted, Liverpool e Luton hanno subito perdite a causa degli sconti sulle tariffe accordate alle compagnie low cost, ma hanno successivamente registrato una crescita enorme grazie al volume di passeggeri generato da queste compagnie, registrando quindi degli utili.
- (87) Gli aeroporti hanno imparato a differenziare le loro fonti di reddito e hanno compreso che la loro redditività dipende soprattutto dal volume dei passeggeri che transitano nelle loro infrastrutture. I ricavi commerciali tenderebbero a superare in misura sempre maggiore le entrate provenienti dalle attività aeronautiche, e ciò vale soprattutto per gli aeroporti principali. Di conseguenza, questi aeroporti — che sono diventati imprese essenzialmente commerciali — neoziano caso per caso le condizioni più favorevoli per attirare le compagnie aeree in modo da aumentare il volume di traffico. Ad esempio, a seguito dello stabilimento di Ryanair, molti subconcessionari si sono installati a Charleroi⁽⁴¹⁾. La durata garantita del contratto ha anche reso più facile la fissazione di parametri di redditività per la costruzione del nuovo terminal che consentirà di accrescere la capacità commerciale dell'aeroporto, permettendo una migliore accoglienza di un maggior numero di passeggeri e l'ampliamento delle superfici commerciali.
- (88) Il Belgio sottolinea l'interesse espresso nei confronti di BSCA dai gestori privati di aeroporti privati, come Grands Travaux de Marseille⁽⁴²⁾ o Morrison, che hanno manifestato il loro interesse ad acquisire il 25 % del capitale: «il fatto che partner privati quali Vinci e Morrison abbiano confermato il loro interesse per l'acquisizione di una partecipazione pari al 25 % nel capitale di BSCA dimostra ampiamente che la convenzione conclusa con Ryanair avrebbe potuto essere conclusa con un investitore privato in quanto appariva evidente che BSCA sarebbe diventata una società redditizia nell'immediato futuro».
- (89) In termini di capacità aeroportuali, il Belgio ha precisato che era inesatto considerare «saturato» l'aeroporto. Attualmente, rimangono capacità non sfruttate pari al 25 % dal punto di vista commerciale e al 50 % dal punto di vista operativo. La capacità teorica dell'infrastruttura attuale è stimata in 5,5 milioni di passeggeri, e in termini più realistici l'aeroporto potrebbe accogliere ragionevolmente 2,5 milioni di passeggeri, il che rappresenta un ulteriore margine di crescita del 50 % circa rispetto al volume dei passeggeri registrato nel 2002. BSCA ritiene che il nuovo terminal aumenterà le capacità del 100 %, permettendo ad almeno due nuove compagnie aeree di stabilire una base operativa a Charleroi. Nuovi utenti potrebbero stabilirsi a Charleroi, quali la compagnia Flyeco che intende aprire cinque diversi collegamenti nel dicembre 2003 e prevede di trasportare 300 000 passeggeri fin dal primo anno di attività.

⁽⁴⁰⁾ Vengono menzionati gli aeroporti di Liverpool, Luton, Glasgow Prestwick, Francoforte-Hahn, Parigi Beauvais, ecc. L'aeroporto di Liverpool, succursale del gruppo privato Peel Holdings, ha triplicato il numero di passeggeri dopo la sua privatizzazione e l'arrivo di EasyJet nel 1997. L'arrivo di EasyJet non ha del resto impedito l'arrivo di altre compagnie quali Ryanair, Euroceltic Airways e alcune compagnie charter. Dopo l'inaugurazione di un nuovo terminal nel 2002, l'aeroporto avrebbe accordato molti sconti sui prezzi ufficiali.

⁽⁴¹⁾ In particolare vengono menzionati: una libreria, un contratto con Coca-Cola per i distributori automatici di bevande ed un altro con Air Terminal Publicity, che gestisce la pubblicità per conto dell'aeroporto (febbraio 2002); un negozio di abbigliamento «Guide du Routard» (marzo/aprile 2002); un fornitore di terminali per l'accesso ad Internet (giugno 2002); un negozio duty free di Belgian Sky Shops (luglio 2002); un nuovo bar (agosto 2002); una società di noleggio di autoveicoli Budget (ottobre 2002); un'agenzia bancaria Dexia (novembre 2002); un ufficio cambi (febbraio 2003). BSCA ha anche potuto rinegoziare nel 2002 i tassi di commissione su diverse concessioni (bar, noleggio di automobili, navette verso Bruxelles, rifornimento carburante).

⁽⁴²⁾ A tale riguardo, Belgio precisa che contrariamente a quanto affermato dalla Commissione al punto 9 della decisione di avvio del procedimento, il fatto che GTM non abbia acquisito partecipazioni nel capitale di BSCA non dipende dalle condizioni concesse da BSCA a Ryanair. Due lettere dell'aprile 2001 del gruppo Vinci — che ha rilevato GTM — confermano che il gruppo era ancora interessato ad una partecipazione nel capitale di BSCA.

4.2. APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'INVESTITORE
PRIVATO OPERANTE IN ECONOMIA DI MERCATO

4.2.1. APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'INVESTITORE
PRIVATO ALLA REGIONE VALLONIA

4.2.1.1. **Riduzione della tassa di atterraggio**

- (90) Il Belgio ritiene che il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato debba essere applicato alla regione Vallonia poiché il suo operato «rientra effettivamente nell'ambito dell'esercizio di attività economiche e non nell'esercizio di un potere sovrano». Contrariamente a quanto affermato precedentemente, il Belgio ha spiegato che i diritti aeroportuali non devono essere intesi come «tasse», bensì come tariffe, giacché gravano sull'utente in ragione del suo consumo, mentre la nozione di tassa implicherebbe un'uguaglianza di tutti gli utenti di fronte alla stessa. Si tratterebbe di tariffe «che gli utenti dell'aeroporto sono tenuti a versare quale corrispettivo per i servizi resi».
- (91) In occasione della riunione del 24 giugno 2003, la Commissione ha chiesto a quale servizio preciso corrispondessero le tariffe applicate. Il Belgio ha risposto che esse non corrispondevano ad un determinato servizio reso ma costituivano un contributo finanziario parziale per l'utilizzo dell'infrastruttura aeroportuale ai sensi del decreto della regione Vallonia del 16 luglio 1998.
- (92) Nella medesima occasione, la Commissione ha chiesto altresì se il gettito delle tasse fosse incamerato dalla regione Vallonia o da BSCA. Il Belgio ha risposto che la titolarità spetta alla regione Vallonia, la quale riassegna il 65 % del gettito a BSCA. La Commissione ha chiesto se, laddove il decreto del 16 luglio 1998 dispone che BSCA «riscuote» le tasse aeroportuali, il verbo «riscuotere» indica semplicemente la raccolta o se BSCA è titolare delle somme percepite. Il Belgio ha risposto che si trattava della mera raccolta.
- (93) Tuttavia, nella sua lettera datata 27 agosto 2003, il Belgio ha fornito altre spiegazioni, chiarendo che BSCA è il titolare del gettito delle tasse fin dalla loro riscossione presso gli utenti, ad eccezione del 35 % che viene river-

sato al fondo per l'ambiente ⁽⁴³⁾. Il Belgio precisa che BSCA è incaricata di una concessione di servizio pubblico: «si tratta di una concessione di servizi pubblici, cioè della gestione da parte di un privato di un servizio pubblico, a sue spese, rischio e pericolo, sotto il controllo e secondo le modalità determinate dal concedente, dietro versamento di un corrispettivo a carico degli utenti che sarà riscosso dai concessionari». Nella misura in cui BSCA è l'ente che gestisce l'aeroporto e che fornisce servizi agli utenti, «è logico che sia BSCA a riscuotere e trattenere per sé i diritti che costituiscono un corrispettivo dei servizi resi agli utenti.»

- (94) Il Belgio ritiene che il fatto che BSCA disponga del 65 % delle tasse aeroportuali non costituisce un aiuto di Stato della regione Vallonia nei suoi confronti poiché non si verifica alcun trasferimento di risorse pubbliche da un soggetto all'altro, e a sostegno di quanto affermato richiama la giurisprudenza nella causa PreussenElektra ⁽⁴⁴⁾.
- (95) Il Belgio sottolinea che spetta a ciascuno Stato membro o autorità pubblica fissare le tasse aeroportuali negli aeroporti di rispettiva competenza. Alcuni aeroporti determinano il livello delle tariffe sotto il controllo di un'autorità di regolamentazione. Tali tariffe sono difficilmente comparabili poiché corrispondono a costi strutturali, politiche commerciali, fasi di sviluppo, politiche di trasporto ed aeroporti estremamente diversi. Gli aeroporti regionali avrebbero costi strutturali più bassi e tasse inferiori rispetto agli aeroporti principali. Per quanto riguarda il confronto con altri aeroporti, il Belgio ritiene errata l'affermazione secondo la quale la parte interessata B deve sostenere a Zaventem un costo pari a 32 euro mentre Ryanair spende soltanto 4 euro a fronte dei medesimi servizi. A suo dire, Ryanair paga per passeggero 1 euro a titolo di diritti di approdo, 1

⁽⁴³⁾ «In virtù della convenzione di concessione del 9 luglio 1991 conclusa tra la regione Vallonia e BSCA, il diritto di riscuotere i corrispettivi è stato ceduto al concessionario, di modo che BSCA è effettivamente titolare di tali entrate fin dalla loro riscossione presso gli utenti e ciò a fronte dei servizi resi a questi ultimi sulla base della concessione, detratto naturalmente il 35 % che viene versato dapprima al fondo per l'ambiente e, successivamente, una quota che sarà versata, entro i limiti stabiliti, alla SOWAER a partire dal 2002. Questo aspetto è inoltre precisato con maggior dettaglio nel capitolato del 9 luglio 1991. Infatti, l'articolo 7 dispone che "il concessionario riscuote i diritti relativi al traffico aeronautico, nel rispetto delle disposizioni regolamentari in vigore o che saranno adottate dall'esecutivo regionale vallone. All'occorrenza, tale riscossione di diritti sarà considerata, ai fini della presente, accordata al concessionario".»

⁽⁴⁴⁾ Sentenza della Corte del 13 marzo 2001 nella causa C-379/98, PreussenElektra e Schleswag, Racc., pag. I-2099, punti 59 e 61: «Si deve constatare che l'obbligo, imposto a imprese private di fornitura di energia elettrica, di acquistare a prezzi minimi prefissati l'energia elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabili non determina alcun trasferimento diretto o indiretto di risorse statali alle imprese produttrici di tale tipo di energia elettrica (...). Di conseguenza il fatto che l'obbligo di acquisto sia imposto dalla legge e conferisca un incontestabile vantaggio ad alcune imprese non è idoneo ad attribuirgli il carattere di aiuto statale ai sensi dell'art. 92, n. 1, del trattato».

euro per i servizi di assistenza a terra, 7 euro di tassa «passeggero» e 4 euro di contributo a Promocy, per un totale di 13 euro.

(96) Il Belgio giustifica la riduzione delle tasse di atterraggio concessa a Ryanair con il «volume di passeggeri che sarà apportato da questa compagnia, pari ad almeno 27 milioni di passeggeri nel corso della durata del contratto che è di 15 anni». «Le autorità pubbliche vallone possono concedere riduzioni in modo discriminatorio per attirare nuovi utenti come Ryanair, che permetteranno ad un aeroporto regionale come Charleroi di superare il milione di passeggeri, quota che gli consente di raggiungere la soglia di redditività». Una riduzione delle tasse di atterraggio non deve fare dimenticare che il gettito totale delle tasse crescerà sensibilmente grazie a Ryanair: è passato a 5,2 milioni di euro mentre, senza il traffico Ryanair, la cifra riscossa sarebbe stata di appena 310 000 euro.

(97) Il Belgio ritiene che «BSCA [la regione Vallonia⁽⁴⁵⁾] nel concedere una riduzione dei diritti di atterraggio, si trovasse di fronte ad una «necessità commerciale», poiché esisteva un rischio di sostituzione da parte di Ryanair, che avrebbe potuto facilmente accordarsi con un altro aeroporto» e richiama la giurisprudenza Van der Kooy in una causa relativa alla tariffazione della fornitura di gas nei Paesi Bassi⁽⁴⁶⁾. Con sentenza del 2 febbraio 1988, la Corte di giustizia aveva stabilito che una tariffa preferenziale a favore di orticoltori non costituisce una misura d'aiuto qualora sia dimostrato «che la tariffa preferenziale, nel contesto del mercato di cui trattasi, è obiettivamente giustificata da motivi economici, quali la necessità di lottare contro la concorrenza su questo mercato di altre fonti di energia, il cui prezzo sia competitivo rispetto a quello della fonte di energia considerata». La Corte avrebbe confermato questa giurisprudenza in una sentenza del 29 febbraio 1996 secondo la quale «è pratica commerciale corrente la concessione da parte di un'impresa, quando esiste una necessità commerciale, di una riduzione di prezzo qualora ciò sia economicamente sostenibile»⁽⁴⁷⁾.

(98) Nessun obbligo di pubblicità dovrebbe gravare sugli aeroporti pubblici quando concedono riduzioni delle tasse di atterraggio, visto che gli aeroporti privati, che ricorrono anch'essi a questo tipo di accordi, sono al riparo da qualsiasi procedimento della Commissione in materia di aiuti di Stato. Il Belgio cita numerosi esempi di aeroporti che hanno accettato di ridurre le loro tariffe senza che fosse necessaria una pubblicità preliminare.

(99) Il Belgio sostiene che l'aeroporto di Charleroi è disposto a concedere le medesime riduzioni a qualsiasi altra compagnia aerea in grado di apportare un volume di passeggeri comparabile a quello generato da Ryanair. Il piano economico-finanziario di BSCA è stato del resto elaborato sulla base del principio di un importo delle tasse di atterraggio equivalente a quello corrisposto da Ryanair, pari ad 1 euro per passeggero per tutti gli utenti dell'aeroporto, circostanza che costituisce una prova del fatto che le misure adottate non sono selettive. Il Belgio ha presentato alla Commissione le offerte rivolte da BSCA a tre compagnie aeree ([...]), nelle quali viene indicato il medesimo importo di 1 euro.

(100) Il Belgio ha spiegato che le autorità pubbliche vallone stanno procedendo alla modifica del decreto del 16 luglio 1998 «che consentirà di prendere in considerazione con maggiore precisione i diversi criteri oggettivi che distinguono i vari tipi di utenti degli aeroporti valloni».

4.2.1.2. *La clausola di indennizzo della regione Vallonia*

(101) Il Belgio contesta la dichiarazione della Commissione secondo la quale il principio dell'investitore privato non sarebbe applicabile alla regione Vallonia nell'esercizio dei suoi poteri regolamentari, e risponde che «la Commissione non può tuttavia imporre alla regione Vallonia di agire secondo i criteri dell'investitore privato operante in economia di mercato, che includono la firma di contratti sinallagmatici, e negarle al tempo stesso il diritto di garantire al suo contraente la certezza giuridica che quest'ultimo ha il diritto di aspettarsi». Sarebbe perfettamente normale che nell'esercizio delle sue competenze la regione Vallonia possa impegnarsi nei confronti del suo contraente e garantire un determinato livello di certezza del diritto al contratto concluso per una durata di 15 anni.

(102) Giova inoltre sottolineare che la regione Vallonia non ha rinunciato ad esercitare il suo potere regolamentare, che si tratti del livello delle tasse o degli orari di apertura dell'aeroporto di Charleroi. La clausola di indennizzo avrebbe effetto soltanto nel quadro delle sue relazioni commerciali con Ryanair. Le clausole non sarebbero discriminatorie in quanto nessun concorrente concreto svolga attività simili a quelle di Ryanair a Charleroi. La regione Vallonia afferma di essere disposta a sottoscrivere tale clausola con qualsiasi concorrente potenziale di Ryanair che voglia operare voli di linea.

(103) Nel corso della riunione del 24 giugno 2003, la Commissione ha chiesto se, qualora venisse introdotta una nuova tassa (ad esempio una tassa ambientale) Ryanair sarebbe tenuta a pagarla nel corso della durata del contratto. Il Belgio ha spiegato che la regione Vallonia non

⁽⁴⁵⁾ La Commissione suppone che il Belgio si riferisse alla regione Vallonia e non a BSCA.

⁽⁴⁶⁾ Sentenza della Corte del 2 febbraio 1988 nelle cause riunite 67, 68 e 70/85, Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV ed altri/Commissione, Racc., pag. 219, punto 30.

⁽⁴⁷⁾ Sentenza della Corte del 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione, Racc., pag. I-723, punto 82.

prevede di introdurre alcun nuovo diritto aeroportuale di propria iniziativa; ciò non impedisce peraltro che la Comunità o lo Stato federale belga possano introdurre nuovi diritti, che Ryanair sarebbe tenuto a pagare.

4.2.2. APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'INVESTITORE PRIVATO A BSCA

4.2.2.1. I tipi di vantaggi concessi a Ryanair

(104) Le osservazioni delle autorità belghe per quanto riguarda il tipo di vantaggi accordati a Ryanair sono simili a quelle formulate dalla compagnia irlandese, da TBI e da Morrison:

- gli incentivi una tantum sono stati accordati a fronte del notevole rischio assunto da Ryanair e dell'investimento realizzato nel quadro dello sviluppo di nuove destinazioni a partire da un aeroporto regionale che non aveva ancora dimostrato le sue potenzialità. BSCA sarebbe disposta ad accordare gli stessi incentivi ad altre compagnie;
- il prezzo poco elevato dei servizi di assistenza a terra si spiega con le prestazioni limitate e di base offerte e con l'allocazione ottimale delle risorse umane. Questi servizi devono continuare a essere razionalizzati per ridurre al minimo le perdite sulle prestazioni fornite a Ryanair. Le perdite transitorie devono essere inquadrate nel contesto generale dell'accordo concluso con Ryanair, e sono compensate dalle entrate generate dalle tasse aeroportuali e dalle attività commerciali;
- per quanto riguarda l'osservazione della parte interessata B sull'apertura del mercato dell'assistenza a terra a Charleroi, il Belgio precisa «che attualmente, questa direttiva [la direttiva 96/67/CE] non è applicabile all'aeroporto di Charleroi in quanto esso non ha ancora superato la soglia di due milioni di passeggeri. Quando saranno soddisfatti i criteri di applicazione della direttiva, BSCA adotterà naturalmente tutte le misure necessarie per conformarvisi»;
- con riferimento al contributo alle attività promozionali, il Belgio ritiene che non sia interessante promuovere un aeroporto in quanto tale poiché i passeggeri privilegiano una compagnia aerea piuttosto che una determinata infrastruttura aeroportuale. È la compagnia aerea ad attrarre il flusso di passeggeri che a sua volta assicura all'aeroporto le sue fonti di reddito. Se è vero che le attività promozionali riguardano i voli Ryanair, è altrettanto vero che esse contribuiscono direttamente alla formazione dei red-

diti aeroportuali e commerciali di BSCA grazie all'aumento di passeggeri generato dalla pubblicità incentrata sui voli operati dalla compagnia aerea. L'immagine dell'aeroporto di Charleroi ne esce migliorata poiché trae profitto dalla pubblicità sul sito web di Ryanair, il sito di viaggi più visitato nel settore degli aeroporti europei. Gli aeroporti regionali sono meno conosciuti dai consumatori e dalle compagnie aeree e devono fare sforzi maggiori per crearsi una reputazione ed essere considerati una valida alternativa rispetto ad aeroporti principali di maggiori dimensioni, che beneficiano di migliori collegamenti ferroviari e stradali e di una reputazione più solida.

4.2.2.2. Il processo decisionale di BSCA

(105) Riguardo all'andamento dei negoziati con Ryanair, il Belgio ha precisato quanto segue:

- nel 2000 è stato presentato al consiglio di amministrazione di BSCA un primo piano economico-finanziario, che tuttavia è stato giudicato poco credibile perché tendeva a sottovalutare alcuni costi e a sopravvalutare i ricavi;
- per rinegoziare queste condizioni sono stati avviati nuovi contatti con Ryanair. Dopo tre mesi di intense trattative, nel febbraio 2001 le parti avrebbero raggiunto un accordo di principio che prevedeva un aumento della tassa passeggero da 200 BEF (circa 5 euro) a 7 euro ⁽⁴⁸⁾, un aumento delle tasse nel corso del tempo per tenere conto dell'inflazione, e la soppressione della soglia di applicazione della tassa di atterraggio, che veniva inizialmente versata soltanto per i primi 130 passeggeri di ciascun volo;
- tali elementi sono stati integrati in un nuovo piano economico-finanziario, che è stato successivamente approvato ufficialmente dal consiglio di amministrazione di BSCA prima della firma dei contratti;
- il consiglio di amministrazione di BSCA conta fra i suoi membri molti dirigenti d'impresa esperti nella gestione di grandi imprese private; conseguentemente, l'approvazione dell'accordo non può che essersi basata su un esame approfondito.

(106) Nel corso della riunione del 24 giugno 2003, la Commissione ha chiesto alle autorità belghe di indicare la data precisa in cui BSCA aveva deciso di effettuare l'investimento nei confronti di Ryanair. Nelle loro risposte

⁽⁴⁸⁾ Il 22 marzo 2001, l'accordo si è tradotto in una modifica del decreto del 16 luglio 1998.

scritte, il Belgio e Ryanair avevano sostenuto che la firma degli accordi tra Ryanair, BSCA e la regione Vallonia nel novembre 2001 costituiva soltanto il perfezionamento di un accordo che sarebbe stato raggiunto nel febbraio 2001 (secondo Ryanair) o nell'aprile 2001 (secondo le autorità belghe). Il Belgio ha risposto che la decisione era stata adottata dal consiglio di amministrazione di BSCA del 31 luglio 2001. I verbali delle riunioni del consiglio di amministrazione di BSCA permettono di ripercorrere le varie fasi di svolgimento dei negoziati.

(107) Nella riunione del 30 maggio 2001, il consiglio di amministrazione di BSCA, che ha appena eletto il vicepresidente e un nuovo comitato direttivo, è informato dal rappresentante del governo vallone incaricato delle questioni aeroportuali che i negoziati con Ryanair sono in fase di conclusione. L'accordo deve essere prossimamente sottoposto al consiglio di amministrazione che desidera «entrare in possesso quanto prima di una proiezione finanziaria sulle future operazioni con Ryanair»⁽⁴⁹⁾.

(108) Nella riunione del 15 giugno 2001 si fa il punto sullo stato dei negoziati con Ryanair. I negoziati sono condotti da due amministratori di BSCA, i quali sono anche membri dei gabinetti del Presidente e del ministro dei trasporti della regione Vallonia. Durante questa riunione il consiglio di amministrazione ha l'occasione di ascoltare il revisore ufficiale dei conti, che riferisce sui compiti spettanti a BSCA in virtù della convenzione di concessione del 1991. Si tratta dei punti seguenti: il servizio antincendio nella stretta osservanza delle norme ICAO; il servizio tecnico di manutenzione degli edifici, delle piste e degli accessi; la vendita di carburante per aviazione; la gestione degli hangar; la gestione e lo sviluppo del servizio di parcheggio; la gestione dei locali negli edifici amministrativi; il bar ed il ristorante; la gestione degli spazi pubblicitari; i servizi di assistenza a terra; il catering; gli spazi commerciali; il free-shop; il servizio di informazione ai passeggeri. Il concessionario deve anche garantire, nell'ambito della concessione di gestione demaniale, la manutenzione di terreni, edifici e attrezza-

ture, opere e materiali facenti parte della concessione o messi a disposizione in modo tale che siano sempre utilizzabili per i fini ai quali sono destinati.

(109) La sessione del 29 giugno 2001 è dedicata principalmente ai negoziati con Ryanair. Il rappresentante del governo vallone spiega che il contratto è «sempre allo stadio di progetto, ma le parti hanno raggiunto un accordo verbale». Sono affrontate diverse questioni:

— il numero di aeromobili basati a Charleroi, fissato tra due e quattro;

— la limitazione del numero di voli a 26 al giorno, dovuta «alla capacità dell'aeroporto, ma anche alla limitazione finanziaria del contributo. L'obiettivo a lungo termine consiste altresì nel riuscire a diversificare le attività e trovare altre compagnie, atteso che non si vuole che Ryanair rimanga l'unico cliente dell'aeroporto di Charleroi».

— la tassa di atterraggio: «[l'amministratore] ricorda, con riferimento ai punti 1.2 e 1.4, che la tassa di atterraggio è stabilita dal governo vallone. Il ministro può concedere una tariffa preferenziale, che viene riscossa da BSCA e resta proprietà della società di gestione. D'altro canto, il ministro è già stato interpellato in proposito dal Parlamento e ha risposto che sarà applicata la medesima tassa a qualsiasi compagnia che operi su un aeroporto vallone». «[Un altro amministratore] gli chiede se i 7 euro di cui al punto 1.4 e gli euro di cui al punto 1.2 rimangano di proprietà di BSCA. [L'amministratore] risponde affermativamente».

(110) Anche la riunione del 10 luglio 2001 è dedicata in massima parte ai negoziati con Ryanair; il rappresentante del governo vallone commenta il progetto di contratto dinanzi ai membri del consiglio di amministrazione. Un amministratore «segnala che non manca molto al perfezionamento del contratto sotto l'aspetto materiale, ma che gli amministratori hanno a disposizione soltanto pochi elementi per poter effettuare una qualsiasi valutazione finanziaria del contratto. L'aspetto finanziario è molto importante poiché impegna l'aeroporto e di conseguenza la responsabilità degli amministratori». Gli amministratori desiderano ottenere alcune precisazioni sulla possibilità che Ryanair ottenga vantaggi finanziari superiori qualora basi più di quattro aeromobili nell'aeroporto di Charleroi⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁹⁾ Nel corso della riunione è affrontata la questione della sussistenza di eventuali aiuti di Stato: «[il rappresentante del governo vallone] sottolinea che la Commissione europea sembra ammettere che l'autorità pubblica regionale che ha il compito istituzionale di sviluppare l'attività degli aeroporti possa adottare misure promozionali. Tale intervento, che vista la composizione dell'azionariato di BSCA, sarà assimilato ad un investimento di fondi pubblici, non dovrebbe incorrere nelle critiche della Commissione a motivo della finalità della spesa. Alcuni membri del Consiglio suggeriscono di avvicinare ufficiosamente qualche rappresentante della Commissione per sondare la "sensibilità" di quest'ultima circa la compatibilità dell'accordo concluso con Ryanair sotto il profilo degli aiuti di Stato e delle norme in materia di concorrenza. La maggior parte dei membri ritiene che si debba attendere la conclusione dei negoziati, che saranno naturalmente condotti con riserva dell'approvazione del consiglio, e valutare in quel momento le condizioni che saranno state concordate prima di rivolgersi, ancorché in modo ufficioso, ai servizi della Commissione».

⁽⁵⁰⁾ Qualora il numero di aerei superasse i quattro aeromobili previsti dal contratto, occorrerebbe rinegoziare i termini dello stesso. Ryanair non potrebbe ottenere vantaggi finanziari supplementari senza basare ulteriori aeromobili poiché i vantaggi riguardano soltanto 26 voli al giorno.

(113) Inoltre, il Belgio ha fornito elementi analitici sulle operazioni di BSCA dopo il 2010, che sono riassunti nella tabella 4.

Tabella 4

| | <i>(Importi in euro)</i> | | | | |
|--|--------------------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| (pax = passeggeri) | | | | | |
| Numero pax Ryanair | 700 000 | 700 000 | 700 000 | 700 000 | 700 000 |
| Numero pax charter | 9 314 | 9 593 | 9 881 | 10 177 | 10 483 |
| Numero pax altri low cost | 500 000 | 525 000 | 551 250 | 578 813 | 607 753 |
| Numero pax altri (voli di linea) | 315 000 | 330 750 | 347 288 | 364 652 | 382 884 |
| Numero totale pax in partenza | 1 524 314 | 1 565 343 | 1 608 418 | 1 653 642 | 1 701 120 |
| Numero totale pax | 3 048 627 | 3 130 686 | 3 216 837 | 3 307 283 | 3 402 240 |
| Ricavi di esercizio | 37 602 132 | 39 163 998 | 40 830 948 | 42 610 535 | 44 510 875 |
| Diritti aeronautici | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| tassa passeggeri | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| tassa d'imbarco | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| totale per pax | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Totale diritti aeronautici | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Servizi di handling | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Diritti demaniali | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Vendita carburanti | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Free Shop | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Diritti di sosta | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Commissioni di vendita | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Servizio pubblicità | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Servizio antincendio | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Contributo attività promozionali | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Costi | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Acquisto carburante | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Acquisto merci Freeshop | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Totale acquisti (cpt 60) | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Beni e servizi diversi | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Costi salariali e oneri sociali ⁽²⁾ | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Ammortamenti | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Fondo per l'ambiente | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Spese di avvio | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Risultato operativo | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Sovvenzione in c/capitale | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Proventi finanziari | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Oneri finanziari | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Risultato netto | 13 703 048 | 14 129 726 | 14 577 641 | 15 047 097 | 15 538 295 |

(Importi in euro)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| ⁽¹⁾ compresi costi personale handling-ticketing | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |

(114) Il consiglio di amministrazione ha anche discusso una nota di orientamento strategico sottoposta alla sua attenzione. La nota descrive gli obiettivi che l'aeroporto dovrebbe raggiungere entro il 2010 in termini di volume di passeggeri (2 500 000-3 000 000), che rappresenterebbe una quota del mercato belga non superiore al 10 %. Il documento illustra una strategia di nicchia volta a realizzare una struttura leggera, capace di offrire alle compagnie aeree condizioni finanziarie attraenti e tempi di rotazione rapidi, attrezzata per i voli di breve durata, per turismo o per affari, verso destinazioni vicine. La nota individua gli utenti potenziali nelle avioilinee «low cost» e nelle compagnie dell'Europa orientale e evidenzia le difficoltà di attirare le compagnie regionali ⁽⁵¹⁾.

(115) L'attuazione di siffatta strategia passa per lo sviluppo del traffico aereo. Il traffico aereo dovrebbe crescere fino a 1 400 000 passeggeri l'anno grazie ai 26 voli giornalieri in partenza da Charleroi; Ryanair dovrebbe infatti apportare un milione di passeggeri fin dal 2000. Lo sviluppo delle attività di Ryanair dovrebbe passare per una rinegoziazione e un'estensione della convenzione a 40 voli giornalieri, pari a circa 2 milioni di passeggeri l'anno. La nota precisa che «[...]». Nella nota si ritiene che in presenza di Ryanair sarà difficile che un'altra compagnia low cost possa stabilire la propria base operativa presso l'aeroporto di Charleroi, e che pertanto esso dovrebbe collocarsi come potenziale destinazione per voli in partenza da un'altra base.

(116) Il revisore dei conti di BSCA ha analizzato il piano economico-finanziario del 2001 e ha giudicato prudenti le ipotesi ivi formulate, ma ha messo in evidenza taluni problemi:

«in linea generale, le ipotesi su cui si basa il piano economico-finanziario sono prudenti, soprattutto per quanto riguarda i proventi derivanti dai diritti di sosta e le spese generali, se confrontate con le spese effettivamente sostenute alla fine di giugno. Tuttavia, occorre mettere in evidenza i punti seguenti:

a) i risultati tengono conto di un compenso per la prestazione dei servizi antincendio e di manutenzione a carico del bilancio della regione Vallonia che aumenta progressivamente nel tempo, nonché di un aiuto agli investimenti per i servizi antincendio e di

manutenzione per il periodo 2001-2003. Tali entrate sono soggette al rispetto delle disposizioni della convenzione di concessione e del capitolato d'onori che, si ricorda, è scaduto il 31 dicembre 2000 [passaggio evidenziato dal revisore];

b) occorre assicurare che le tariffe applicate a Ryanair siano perfettamente conformi al decreto del governo vallone del 16 luglio 1998, in particolare dal punto di vista dello sconto di 4 euro per passeggero [passaggio evidenziato dal revisore] [...]. Da una nota allegata, intitolata "BSCA Commentaires Business Plan 2001", si evince che il fondo per l'ambiente "sarà limitato ad un massimo di 75 milioni di BEF e indicizzato a partire dal 2003 (finora non è stato firmato alcun accordo)".»

4.2.2.4. *Analisi di alcuni parametri su cui si basa il piano economico-finanziario del 2001*

La copertura dei costi dei servizi antincendio e di manutenzione

(117) La Commissione ha rilevato che BSCA riceveva una compensazione finanziaria dalla regione Vallonia per i servizi di manutenzione e antincendio da essa gestiti per suo conto. Tale compensazione figura nel piano economico-finanziario 2001 tra gli attivi.

(118) La Commissione ha esaminato se la responsabilità di questi servizi spettasse a BSCA o alla regione Vallonia. A tal fine, ha esaminato gli atti di concessione vigenti tra le due parti. L'articolo 12 del capitolato d'onori allegato alla convenzione di concessione del 1991 dispone che spetta a BSCA garantire e sviluppare il «servizio antincendio nel pieno rispetto delle norme ICAO» nonché il «servizio tecnico di manutenzione degli edifici, delle piste, degli approdi, del carreggio, ecc.».

(119) Tuttavia, le disposizioni transitorie (articolo 25) stabiliscono che tra il 1991 ed il 1997 «l'autorità concedente [la regione Vallonia] assume a suo carico il costo dei servizi antincendio e manutenzione».

(120) A seguito di una modifica della concessione nell'agosto 1999, è stato mantenuto il principio dell'assunzione a carico da parte di BSCA ma sarà ancora la regione Vallonia a finanziare detti servizi tra il 1997 e la fine del 2000: «Per un periodo di 3 anni a far data dal 1° gennaio 1997, l'autorità concedente [la regione Vallonia] assume l'onere del costo dei servizi antincendio e manu-

⁽⁵¹⁾ Le compagnie regionali seguono «una strategia che ricalca la strategia della compagnia leader dell'alleanza alla quale appartengono e praticano sconti che favoriscono l'hub principale della compagnia in questione. In tale ottica, l'aeroporto di Charleroi non presenta grande interesse ai loro occhi.» Le compagnie charter «privilegiano tutte l'aeroporto nazionale di Zaventem in considerazione della qualità dei servizi forniti da tale aeroporto e preferiscono Liegi come soluzione alternativa, giacché tale aeroporto è aperto 24 ore su 24.»

tenzione di cui agli articoli 12 e 19. Le parti decidono di riesaminare tali disposizioni nell'ambito del bilancio 2000 e ciò in funzione dell'equilibrio finanziario della concessione e dell'evoluzione prevista e iscritta a bilancio per i successivi esercizi del conto economico di BSCA».

(121) Nella riunione con le autorità belghe del 23 luglio 2003, la Commissione ha fatto presente che nel momento in cui BSCA aveva deciso di sottoscrivere gli accordi con Ryanair nel luglio 2001, nulla garantiva che la regione Vallonia avrebbe continuato ad assumersi l'onere di questi servizi negli anni successivi. Al contrario, secondo gli atti di concessione dell'epoca tali costi spettavano al gestore aeroportuale ⁽⁵²⁾, come indicato dal revisore ufficiale dei conti dinanzi al consiglio di amministrazione di BSCA il 15 giugno 2001 ⁽⁵³⁾. La Commissione ha pertanto chiesto al Belgio su quali basi BSCA riteneva che la regione Vallonia avrebbe continuato a sovvenzionare i costi di questi servizi. Il Belgio ha trasmesso il testo dei provvedimenti che costituivano la base giuridica delle sovvenzioni per i servizi antincendio e manutenzione accordate a BSCA per il 2000 e il 2001 ⁽⁵⁴⁾.

(122) Nel suo ultimo contributo del 19 dicembre 2003, il Belgio ha fornito un nuovo documento relativo alla suddetta sovvenzione per il servizio antincendio e di manutenzione; si tratta di una lettera indirizzata il 5 luglio 2001 da BSCA al ministero vallone dei trasporti, che espone nei dettagli i costi iscritti a bilancio dall'aeroporto per il 2002 in relazione a questa voce di spesa. Sembrerebbe che la lettera faccia seguito ad una conversazione telefonica intercorsa tra le due parti. Le autorità belghe non hanno presentato alcuna lettera di risposta indirizzata a BSCA dal governo vallone per confermare l'assunzione di tale onere a partire dal 2001.

⁽⁵²⁾ La regione Vallonia ha assunto tali costi dopo la modifica delle concessioni avvenuta nell'aprile 2002.

⁽⁵³⁾ Il revisore ufficiale dei conti spiega che il servizio antincendio-manutenzione è stato preso in carico dalla regione Vallonia fino al 1997, e poi per un periodo transitorio di tre anni fino al 31 dicembre 2000, ma che non è più obbligata a farlo: «Inoltre, il revisore segnala, nel caso in cui non si sia già provveduto, che occorre procedere al rinnovo della convenzione per il servizio antincendio, giunta a scadenza. [L'amministratore di BSCA e capo del gabinetto del ministro responsabile della gestione aeroportuale] segnala che è in corso l'aggiornamento dei testi per far sì che la sovvenzione antincendio sia versata in modo più regolare durante l'anno e che la società di gestione non debba anticipare troppi fondi prima di essere rimborsata, come avveniva in passato. I testi saranno trasmessi tra breve».

⁽⁵⁴⁾ Per la sovvenzione 2000: decreto di bilancio del 16 dicembre 1999 (Moniteur belge del 28 giugno 2000), programma 54.02, rubrica 31.04.22 (pagina 22440). Per la sovvenzione 2001: decreto di bilancio del 14 dicembre 2000 (Moniteur belge del 22 giugno 2001), programma 54.02, rubrica 31.04.22 (pagina 21524). Inoltre, le autorità belghe hanno rassicurato la Commissione del fatto che il rimborso concesso non comportava alcuna sovraccompensazione giacché era calcolato sulla base dei costi del servizio in una contabilità separata.

(123) Nello stesso documento, il Belgio sostiene che i contributi versati a BSCA a fronte della prestazione dei servizi di manutenzione e antincendio sono conformi alla giurisprudenza della Corte di giustizia nella causa Altmark ⁽⁵⁵⁾.

Il fondo per l'ambiente e il canone per l'utilizzo delle infrastrutture

(124) Ai sensi del decreto vallone del 16 aprile 1998, tuttora in vigore, il 35 % delle tasse aeroportuali è destinato ad un fondo per l'ambiente. La Commissione ha chiesto al Belgio se questo 35 % fosse effettivamente versato al fondo, giacché apparentemente BSCA conservava una parte di tali entrate.

(125) Nel corso della riunione del 24 giugno 2003 con la Commissione, il Belgio ha precisato che il fondo non esisteva più e che la pertinente disposizione legislativa avrebbe dovuto essere abrogata. La Commissione osserva che essa è tuttora in vigore. Nel 2001 BSCA avrebbe versato al fondo per l'ambiente il 35 % dei proventi riscossi. Nel 2002, il contributo sarebbe stato fissato ad un massimale di 75 milioni di BEF (1,86 milioni di euro). Il Belgio ha sostenuto nel suo contributo del 19 dicembre 2003 che la determinazione del massimale del fondo per l'ambiente a 75 milioni di BEF annuali, indicizzati al 2 %, figurava nel piano di finanziamento di Sowaer, approvato il 23 maggio 2001 dal governo vallone e trasmesso a BSCA il 1° agosto 2001. A seguito delle modifiche apportate al contratto di concessione nel 2002 ⁽⁵⁶⁾, il contributo ambientale sarebbe stato trasformato in canone spettante a Sowaer per l'utilizzo delle infrastrutture.

(126) Infatti, in risposta al terzo interessato C il quale afferma che BSCA non remunera l'utilizzo dell'infrastruttura, il Belgio sostiene che tale affermazione non è esatta poiché «la percentuale massima del 35 % dei diritti aeroportuali è attribuita a Sowaer in virtù della convenzione di sub-concessione demaniale del 15 aprile 2002» e inoltre «una parte dei diritti a carico degli utenti dell'infrastruttura, cioè sia le compagnie aeree che i passeggeri, è attribuita a Sowaer come contributo al finanziamento

⁽⁵⁵⁾ Sentenza della Corte del 24 luglio 2003 nella causa C-280/00, Altmark Trans GmbH, non ancora pubblicata nella Raccolta.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. punti 60-62 dell'avvio del procedimento.

dei costi dell'infrastruttura. Pertanto, tale affermazione è ingiustificata»⁽⁵⁷⁾.

La ricapitalizzazione di BSCA da parte della regione Vallonia

- (127) Il consiglio di amministrazione di BSCA del 31 luglio 2001 è stato messo in guardia sulle perdite connesse all'insediamento di Ryanair nei primi anni del contratto. Una ricapitalizzazione dell'impresa da parte della regione Vallonia per un importo pari a 5 milioni di euro è ritenuta necessaria «per evitare di trovarsi in una situazione precaria»⁽⁵⁸⁾.
- (128) Il principio della ricapitalizzazione appare nel maggio 2001 in una decisione del governo vallone⁽⁵⁹⁾ e nel relativo allegato, ossia il piano finanziario della Società vallone degli aeroporti. Il piano prevede «un'assunzione

di partecipazione in BSCA di ± 60 milioni di BEF [...] ed in seguito la partecipazione ad altri aumenti distribuiti su 3 anni, per un importo pari a 3 volte 30 milioni (ovvero 150 milioni, pari al 25 % di un aumento di capitale totale di 600 milioni di BEF)».

- (129) Tuttavia, quando gli amministratori di BSCA hanno deciso di sottoscrivere gli accordi con Ryanair, non sembravano avere certezze circa tale ricapitalizzazione: «[l'amministratore A] "chiede se sia già stata inoltrata a Sowaer una richiesta di aumento del capitale." [L'amministratore B] risponde che Sowaer ha previsto un aumento di capitale fino a 150 milioni. Sarebbe necessario effettuare tale aumento di capitale nel 2002. [L'amministratore C] è preoccupato per il fatto che il Consiglio di amministrazione deve approvare un piano senza sapere se l'azionista lo seguirà, e se BSCA potrà adempiere al contratto. [L'amministratore B] propone di mettere questo punto all'ordine del giorno del prossimo consiglio di amministrazione di Sowaer. [Un altro amministratore] osserva che si chiede al consiglio di amministrazione di approvare il contratto senza avere la certezza di ottenere da Sowaer un aumento di capitale. [...] [L'amministratore B] informa il consiglio che Sowaer invierà una lettera a BSCA confermando l'approvazione, da parte del proprio consiglio di amministrazione, del piano di finanziamento che prevede l'aumento di capitale in questione»⁽⁶⁰⁾

⁽⁵⁷⁾ Sempre in risposta alla parte interessata C che ritiene che BSCA goda di un'esenzione dalla metà dei diritti dovuti da BSCA a Sowaer, il Belgio spiega che: «i contratti di concessione che legano Sowaer alle società di gestione degli aeroporti situati nella regione Vallonia prevedono che questi ultimi debbano versare un canone per la messa a disposizione dell'infrastruttura aeroportuale e per lo sviluppo della stessa. Ai sensi dell'articolo 11 della convenzione di subconcessione demaniale del 15 aprile 2002 conclusa tra Sowaer e BSCA, l'importo annuale era stato fissato al 35 % dei diritti aeroportuali con un limite massimo di 883 689 euro a partire dall'esercizio 2003. Quest'importo è indicizzato del 2 % l'anno. [...] Il tetto massimo del 35 % dei diritti dovuti a Sowaer sarà portato a 2 651 067 euro dal 2007 e sarà aumentato annualmente del 2 % a partire dal 2008, vale a dire subito dopo la messa a disposizione di BSCA del nuovo terminal. L'aumento del massimale è giustificato dal fatto che la nuova infrastruttura permetterà a BSCA di generare redditi commerciali maggiori (commercio, catering, parcheggio autoveicoli, ecc.). Il calcolo è stato effettuato moltiplicando per tre il prezzo della subconcessione a partire dal 2007 tenendo conto di un'indicizzazione annuale del 2 %». «Non vi è stata alcuna esenzione su una parte dei diritti dovuti da BSCA a Sowaer, bensì un adeguamento progressivo dell'importo di tali diritti in funzione dello sviluppo dell'infrastruttura».

⁽⁵⁸⁾ La nota strategica presentata al consiglio di amministrazione di BSCA del 31 luglio 2001 indica: «Nei prossimi tre anni BSCA dovrebbe accumulare perdite per 164 milioni. Il capitale proprio dell'impresa al 31/12/2003 dovrebbe pertanto ridursi a 23 milioni di franchi, cioè meno del 20 % del capitale attuale di 153 milioni di franchi. Per questo motivo occorre prevedere un aumento di capitale di 5 milioni di euro, per evitare di trovarsi in una situazione precaria. In attesa del perfezionamento di tale operazione, che potrebbe richiedere molti mesi tenuto conto del numero elevato di azionisti, si potrebbe fare appello a Sowaer per ottenere una linea di credito in conto capitale, visto che Sowaer ha iscritto a bilancio un importo di 150 milioni di franchi destinati alla partecipazione nell'aumento di capitale».

⁽⁵⁹⁾ Decisione del 23 maggio 2001 recante «sviluppo degli aeroporti, introduzione di un meccanismo finanziario e costituzione di una società specializzata». Con questa decisione il governo vallone esprime il suo accordo sullo statuto di Sowaer, sul suo piano finanziario, sulle previsioni di bilancio e sulla struttura di gestione, invita Sogepa a procedere alla costituzione di Sowaer, e dispone che il «finanziamento delle misure ambientali, ad eccezione delle misure di isolamento, sarà esaminato da Sowaer di concerto con le società concessionarie».

- (130) Le autorità belghe hanno trasmesso il 19 dicembre 2003 una lettera indirizzata il 1° agosto 2001 dalla Sowaer a BSCA, alla quale era allegata una copia della decisione del 23 maggio 2001 del governo vallone di ricapitalizzare i due aeroporti valloni, a concorrenza di 150 milioni di BEF ciascuno. La lettera precisa che il documento è stato approvato dalla Sowaer il 1° luglio 2001.

- (131) Il problema della ricapitalizzazione di BSCA è stato sollevato dalla parte interessata C. Nelle sue risposte scritte, il Belgio ha specificato che un aumento del capitale di BSCA per un importo di 3 961 340 euro, stabilito nel 2001, è stato effettivamente versato da Sowaer il 3 dicembre 2002.

- (132) L'operazione è stata effettuata secondo il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato. La società di consulenza Deloitte & Touche ha sostenuto, nella sua analisi del piano economico-finanziario del 2002, che la regione/Sowaer aveva agito come investitore privato, giacché i fondi investiti in BSCA dovevano

⁽⁶⁰⁾ Verbale del consiglio di amministrazione di BSCA del 31 luglio 2001.

generare un rendimento del capitale investito del 27 %, in considerazione dei risultati previsti da BSCA per il periodo 2001-2010 ⁽⁶¹⁾.

cifra annunciata sarebbe un utile netto pari a 1 500 000 euro contro una perdita di 1 531 793 euro prevista nel piano economico-finanziario ⁽⁶³⁾.

- (133) Nel loro contributo del 19 dicembre 2003, le autorità belghe hanno comunicato che Sowaer aveva chiesto il 27 novembre 2003 a Deloitte & Touche di analizzare e comparare i piani economico-finanziari per gli esercizi 2001 e 2002, e hanno fornito la risposta di Deloitte & Touche del 27 novembre 2003; l'esperto ritiene che le conclusioni generali del suo studio relative al piano economico-finanziario 2002 possano essere globalmente estese al piano economico-finanziario 2001.

4.2.2.5. Altre osservazioni delle autorità belghe

- (134) In risposta alle osservazioni sul finanziamento delle operazioni di sicurezza formulate dalla parte interessata C, il Belgio fa presente che tali operazioni costituiscono «una missione di servizio pubblico a carico dello Stato membro» e che «sono effettuate dalla regione Vallonia stessa, giacché BSCA non interviene minimamente in tali missioni». «Spetta allo Stato membro determinare il modo in cui finanzia tali operazioni, ma il fatto che la regione Vallonia abbia deciso di non imporre un corrispettivo per i servizi di sicurezza a carico di BSCA rientra in una scelta politica che non costituisce in alcun modo un aiuto di Stato a favore di quest'ultima».

- (135) Il Belgio condivide il punto di vista di Ryanair per quanto riguarda il mercato rilevante: le altre compagnie che utilizzano l'aeroporto sono compagnie charter i cui servizi di trasporto sono distinti da quelli delle compagnie low cost, come dimostrano le decisioni della Commissione relative alle concentrazioni ⁽⁶²⁾.

- (136) Le autorità belghe segnalano nel loro contributo del 19 dicembre 2003 che il comportamento da investitore privato di BSCA è rafforzato dalla constatazione a posteriori che i risultati previsti per il 2003 sono ben superiori a quelli previsti nel piano economico-finanziario: la

⁽⁶¹⁾ «Dall'analisi si evince che la redditività annua media dei fondi investiti sulla base del piano economico-finanziario corretto e su un periodo di 10 anni è pari al [...] %», e che «questo tasso di rendimento deve essere comparato con il tasso relativo al rischio di mercato per questo tipo di attività, pari al 15 % annuo».

⁽⁶²⁾ Le autorità belghe citano la decisione della Commissione del 5 marzo 2002 nel caso N IV/M.2672, SAS/Spainair (GU C 93 del 18.4.2002, pag. 7) e la decisione della Commissione dell'11 agosto 2000 nel caso N IV/M.0019, KLM/Alitalia (GU C 96 del 5.4.2000, pag. 5).

5. VALUTAZIONE DELL'AUTO

5.1. VALUTAZIONE DELLA PRESENZA DI AIUTI AI SENSI DELL'ARTICOLO 87, PARAGRAFO 1 DEL TRATTATO

- (137) Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato e dell'articolo 61, paragrafo 1 dell'accordo SEE, sono incompatibili con il trattato e con l'accordo SEE, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri e tra le parti contraenti, gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

5.1.1. VANTAGGI CONCESSI A RYANAIR

- (138) Nella sua decisione di avviare il procedimento la Commissione aveva distinto due tipi di vantaggi ricevuti da Ryanair: quelli concessi dalla regione Vallonia e quelli concessi da BSCA.

5.1.1.1. Vantaggi concessi dalla regione Vallonia

- (139) Prima di affrontare la questione specifica dei vantaggi concessi a Ryanair sotto forma di riduzioni sulla tassa di atterraggio, stimate a circa il 50 % della tariffa generale (anche se il problema da affrontare in questa sede non riguarda il livello della riduzione in sé), la Commissione ricorda soltanto di non aver sollevato obiezioni sul fatto che le compagnie aeree godano di riduzioni, sia pure a determinate condizioni. Nella citata decisione «Manchester», la Commissione ha stabilito che riduzioni di durata limitata offerte e concesse senza operare alcuna discriminazione tra gli utenti di un aeroporto non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 87 del trattato poiché non causano distorsioni della concorrenza. Per contro, la Commissione aveva precisato che una riduzione o un sistema di riduzioni che dia luogo ad un

⁽⁶³⁾ Si noti che la perdita netta di 1 531 793 euro per il 2003 corrisponde di fatto, e conformemente all'analisi presentata da Deloitte & Touche il 13 febbraio 2003, alla perdita prevista nel piano economico-finanziario del 22 aprile 2002; la perdita prevista nel piano economico-finanziario 2001, utilizzata sia come base della decisione di BSCA che per la presente analisi, era invece di 1 066 672 euro.

trattamento preferenziale a favore di una determinata impresa poteva rientrare nel campo d'applicazione dell'articolo 87 del trattato ⁽⁶⁴⁾.

(140) La Commissione ritiene che il caso di specie si collochi nella seconda ipotesi: la riduzione delle tasse di atterraggio, così come la garanzia di indennizzo, è stata accordata ad un'unica impresa per una durata di 15 anni e non a tutte le compagnie basate a Charleroi. L'articolo 87 del trattato potrebbe quindi trovare applicazione ove il vantaggio risultante dalla concessione di una deroga al regime tariffario di diritto comune non fosse giustificato da motivi economici oggettivi.

(141) La prima questione che deve essere affrontata nel presente caso consiste nel determinare se sia stato concesso a Ryanair un «vantaggio» ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato. Infatti, il Belgio e Ryanair ritengono che Ryanair non goda di alcun beneficio ai sensi del diritto degli aiuti di Stato, poiché la regione Vallonia si sarebbe comportata come un investitore privato operante in economia di mercato, il quale offre una tariffa preferenziale ma economicamente redditizia.

(142) Al punto 76 della decisione di avviare il procedimento, la Commissione aveva indicato che il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato non poteva essere applicato al comportamento della regione Vallonia per giustificare la riduzione della «tassa» di atterraggio e la garanzia di indennizzo in caso di modifica degli orari di apertura o del livello delle «tasse» aeroportuali, precisando che il principio poteva essere applicato soltanto nell'ambito dell'esercizio di attività economiche e mai nel quadro dell'esercizio di poteri regolamentari e che un'autorità pubblica non può addurre l'argomentazione secondo la quale potrebbe trarre vantaggi economici in quanto proprietaria di un'impresa aeroportuale per giustificare un aiuto adottato mediante l'esercizio discriminatorio dei suoi poteri regolamentari o fiscali.

(143) Nel corso del procedimento, il Belgio e Ryanair hanno sostenuto che i vantaggi di cui sopra erano stati accordati a Ryanair nel quadro di attività economiche e non nell'esercizio di poteri sovrani, a fronte degli impegni assunti e dei benefici apportati da Ryanair. La regione

Vallonia avrebbe pertanto agito come altri aeroporti europei, in particolare quelli privati, ed in conformità del principio dell'investitore privato operante in economia di mercato.

(144) La Commissione sostiene che la determinazione delle tasse aeroportuali rientra nella competenza legislativa e regolamentare della regione Vallonia e che il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato non è applicabile in siffatte circostanze. Il quadro giuridico in cui si iscrive l'organizzazione aeroportuale vallone è il seguente:

— la competenza aeroportuale della regione Vallonia deriva da una legge federale belga. La legge federale belga dell'8 agosto 1988 che modifica la legge speciale dell'8 agosto 1980 ha assegnato alla regione la competenza relativa alle infrastrutture e alla gestione degli aeroporti ed aerodromi pubblici ubicati nel suo territorio;

— il governo vallone è stato autorizzato a regolamentare l'accesso agli aeroporti valloni (Charleroi, Liegi, Saint-Hubert e Spa) sulla base di un atto del Parlamento vallone del 1994 ⁽⁶⁵⁾. Tale atto legislativo permette al governo vallone di concedere la gestione operativa degli aeroporti valloni, lo autorizza «secondo le modalità da esso stesso stabilite, a fissare e riscuotere le tariffe (...) e, eventualmente, a cedere il diritto di riscossione ai concessionari». Pertanto, se il legislatore vallone ha previsto che il diritto di riscossione possa, con talune modalità, essere affidato ad un concessionario, il diritto di stabilire il corrispettivo da riscuotere non può essere ceduto, né lo è stato. Esso rientra nelle competenze politiche e regolamentari delle pubbliche autorità. Né BSCA, né l'ente gestore dell'aeroporto di Liegi-Bierset possono disporre di tale diritto di fissazione delle tariffe. Essi sono soltanto i beneficiari «passivi» di una parte dei proventi generati da tali tariffe ma non hanno alcun potere di stabilirne l'importo. In particolare, la quota da trasferire ad un fondo per l'ambiente, pari al 35 % dei diritti riscossi, è stata periodicamente modificata dalla regione Vallonia per quanto riguarda la fissazione o meno di un massimale, il destinatario, ossia un apposito fondo ovvero il nuovo azionista pubblico di BSCA (Sowaer), e la liquidazione del suddetto fondo e l'assegnazione delle somme ad esso dovute da BSCA;

⁽⁶⁴⁾ Nella sua proposta sui diritti aeroportuali, precedentemente citata, la Commissione aveva sottolineato l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato nel modo seguente: «le riduzioni o le esenzioni non giustificate da una differenza di costo possono falsare la concorrenza tra gli utenti. Esse possono infatti avere effetti discriminatori (...). Poiché in numerosi casi gli aeroporti sono ancora direttamente o indirettamente controllati dalle pubbliche amministrazioni, tali pratiche potrebbero costituire aiuti di Stato indiretti, non conformi alla normativa comunitaria nel momento in cui essi influiscono, o rischiano di influire, sulla concorrenza».

⁽⁶⁵⁾ Decreto del Consiglio regionale vallone del 23 giugno 1994 relativo alla creazione ed alla gestione degli aeroporti e aerodromi rientranti nelle competenze della regione Vallonia (pubblicato nel *Moniteur belge* del 15 luglio 1994).

- il governo vallone ha disciplinato l'accesso a tutti gli aeroporti ed aerodromi valloni con decreto del luglio 1998, modificato da un decreto del 2001. Il citato decreto ha fissato il livello delle tariffe da riscuotere, ha introdotto all'articolo 7, paragrafi 1 e 2, un sistema di riduzioni delle tasse di atterraggio accessibile a tutte le compagnie aeree in funzione del tonnellaggio degli aeromobili, ha previsto la riunione della commissione consultiva degli utenti, incaricata di esprimere pareri sui progetti di modifica del sistema tariffario o del livello dei relativi importi ⁽⁶⁶⁾, ha stabilito le modalità di riscossione dei diritti e ha disposto che «l'importo delle tariffe e dei canoni di abbonamento sia portato a conoscenza degli utenti con tutti i mezzi utili, in particolare l'affissione e la pubblicazione nelle A.I.P. (Aeronautical Information Publication)».
- (145) Tramite la normativa applicabile, pubblicata nel *Moniteur belge*, la regione Vallonia agisce come autorità pubblica che disciplina e garantisce l'accesso ai beni pubblici valloni a tutti gli utenti in condizioni di parità. Se, come sostengono il Belgio e Ryanair, la regione Vallonia interviene in un settore d'attività economica, la sua funzione è assimilabile a quella di una autorità di regolamentazione. Determinando il livello delle tasse aeroportuali che gli utenti sono tenuti a versare per l'utilizzo degli aeroporti valloni, essa disciplina un'attività economica ma non agisce certamente come un'impresa.
- (146) La decisione di avvio del procedimento ha definito «tasse» le tariffe aeroportuali fissate dalla regione Vallonia per l'aeroporto di Charleroi e la presente decisione ha mantenuto a tutt'oggi invariata tale denominazione: è ragionevole ritenere che si tratti di quelle che la Corte di giustizia indica come «tasse parafiscali», vale a dire tasse caratterizzate dal fatto di essere destinate, già al momento della riscossione, al finanziamento di una determinata dotazione finanziaria ⁽⁶⁷⁾. In questo caso, le tasse aeroportuali stabilite dalla regione Vallonia sono destinate al funzionamento dell'aeroporto, ed attribuite per il 65 % all'ente gestore e per il 35 % ad un fondo per l'ambiente. Esse permettono il finanziamento di una determinata dotazione finanziaria. Tali modalità di finanziamento sono state esaminate dalla Corte ⁽⁶⁸⁾ sotto l'aspetto dei «tributi parafiscali».
- (147) Nel caso di specie, si potrebbe accettare la qualificazione di «tariffa», definita come corrispettivo versato a fronte di un servizio reso, attribuendo al termine un'interpretazione sufficientemente ampia. Nel sistema vallone di tariffazione aeroportuale, il collegamento diretto e manifesto tra il livello del corrispettivo versato e il servizio reso agli utenti è tuttavia debole. I diritti riscossi non corrispondono alla remunerazione diretta di una prestazione; i servizi corrispondenti a tale remunerazione non sono precisamente definiti e le tariffe non sono determinate con riferimento diretto ad un parametro, ad esempio i costi di gestione, bensì in modo relativamente «astratto» ⁽⁶⁹⁾.
- (148) La Commissione deve tuttavia tenere conto anche della prassi da essa seguita nelle precedenti decisioni relative ai diritti aeroportuali; in più occasioni, essa ha qualificato tali diritti come tariffe («redevances») ⁽⁷⁰⁾. Anche se le citate decisioni non vertevano, generalmente, sulla distinzione tra tasse e tariffe e se la terminologia ivi utilizzata poteva essere indipendente dalla definizione utilizzata nella notifica vera e propria, la Commissione ritiene che sia oramai consolidata la prassi di considerare i diritti aeroportuali come tariffe piuttosto che come tasse. La Commissione osserva inoltre che la Corte di giustizia non ha contestato questa denominazione ⁽⁷¹⁾.
- (149) La Commissione ritiene pertanto appropriato, al di là della denominazione vera e propria, considerare giuridicamente come «tariffe» gli importi fissati dalla regione Vallonia per l'atterraggio o la sosta degli aeromobili a Charleroi ed utilizzare in proposito la denominazione generica di «diritti aeroportuali».

⁽⁶⁶⁾ La Commissione osserva a tale riguardo che il governo vallone non ha apparentemente consultato la commissione consultiva degli utenti in occasione della modifica, con decreto del 2001, del livello delle tasse aeroportuali, intesa in particolare a tener conto dell'arrivo di Ryanair a Charleroi, aumentando le tasse per passeggero e di atterraggio per tutti gli utenti. La consultazione non è citata nel preambolo del decreto del 2001.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. punto 167 delle conclusioni dell'avvocato generale nelle cause riunite C-34/01 a C-38/01, Enirisorse SpA contro Ministero delle Finanze (non ancora pubblicate nella Raccolta).

⁽⁶⁸⁾ In particolare nella sentenza del 2 luglio 1974 nella causa C-173/73, Italia/Commissione, Racc. pag. I-709, nella quale ha precisato che «i fondi di cui trattasi sono alimentati mediante contributi obbligatori, imposti dalla legge, e vengono gestiti e ripartiti — come dimostrano i fatti in esame — in conformità alla legislazione statale. Essi vanno quindi considerati “risorse statali”, ai sensi dell'art. 92 [ora 87], anche qualora siano amministrati da enti distinti dagli organi statali» (punto 35). Analogamente, nella sentenza dell'11 marzo 1992 nelle cause riunite C-78-C-3/90, Compagnie Commercial de l'Ouest [Racc. pag. I-01847], la Corte ha confermato che gli aiuti finanziati mediante tributi parafiscali costituiscono aiuti ai sensi dell'articolo 87 del trattato CE.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. il decreto vallone del 16 luglio 1998, che prevede la corresponsione di una tariffa per l'atterraggio di un aeromobile (art. 3.1), per il parcheggio esterno dell'aeromobile (art. 4.1) e per l'utilizzo degli impianti da parte dei passeggeri (art. 5).

⁽⁷⁰⁾ Cfr. in particolare le decisioni della Commissione 95/364/CE del 28 giugno 1995 riguardante il Belgio (GU L 216 del 12.9.1995, pag. 8), 1999/199/CE del 10 febbraio 1999 relativa al Portogallo (GU L 69 del 16.3.1999, pag. 31) e 2000/521/CE del 26 luglio 2000 riguardante la Spagna (GU L 208 del 18.8.2000, pag. 36).

⁽⁷¹⁾ Sentenza della Corte del 29 marzo 2001 nella causa C-163/99, Portogallo/Commissione, Racc. pag. I-2613, che ha confermato la decisione 1999/199/CE.

- (150) La Commissione constata in ogni caso che la questione terminologica non cambia la sua analisi per quanto riguarda la valutazione dei suddetti diritti, che sono fissati dall'autorità regionale e di cui quest'ultima ha deciso la destinazione in parte all'aeroporto concessionario e in parte ad un fondo per l'ambiente da essa istituito.
- (151) Il decreto vallone del 16 luglio 1998 prevedeva, all'articolo 7, paragrafo 3, che il ministro vallone dei trasporti potesse concedere riduzioni ancora più vantaggiose sui diritti di atterraggio a fini promozionali. Se ciò fosse risultato necessario, sarebbe stato anche possibile modificare la base imponibile del diritto aeroportuale (per passeggero o per tonnellaggio) nell'ambito di un quadro giuridico adeguato.
- (152) Per contro, le autorità vallone si sono impegnate a ridurre i diritti di atterraggio a favore di un solo utente, tramite un contratto di diritto privato che non sarebbe stato reso pubblico, fondandosi su una base imponibile diversa da quella che figura nella normativa in vigore, per un periodo di 15 anni, e senza che ciò creasse diritti per altri utenti. La regione Vallonia si è anche impegnata a concedere una garanzia di indennizzo in caso di danni derivanti per Ryanair dall'esercizio dei suoi poteri regolamentari.
- (153) La Commissione ritiene che la regione Vallonia si sia posta in una situazione di confusione di poteri. Anziché agire nell'ambito dei suoi poteri di autorità pubblica, la regione ha derogato alle norme che essa stessa aveva stabilito impegnandosi, come ha fatto, nei confronti di Ryanair. La «necessità commerciale» di attirare Ryanair a Charleroi l'ha in tal modo indotta a scavalcare il quadro giuridico applicabile in materia di determinazione dei diritti aeroportuali in Vallonia. Il Belgio lo riconosce implicitamente quando spiega che le autorità pubbliche vallone stanno procedendo ad una modifica del decreto vallone del 16 luglio 1998 «che consentirà di tener conto con maggiore precisione dei diversi criteri oggettivi che distinguono i vari tipi di utenti degli aeroporti valloni». Non è possibile invocare il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato per giustificare tale confusione di poteri e i vantaggi concessi a Ryanair.
- (154) Ryanair ha sostenuto che qualora dovesse decidere che la regione Vallonia non era legittimata a offrirle alcuni vantaggi, senza nemmeno considerare se un investitore privato operante in economia di mercato avrebbe agito in tal senso, la Commissione opererebbe una discriminazione tra aeroporti pubblici (le cui tariffe sono spesso fissate e controllate da un governo o da un'autorità di regolamentazione) ed aeroporti privati (che sono liberi di stabilire le loro tariffe per la durata di un contratto). Essa introdurrebbe quindi una discriminazione tra aeroporti privati ed aeroporti pubblici, mentre «il trattato lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri» (art. 295 del trattato).
- (155) L'affermazione di Ryanair, secondo la quale gli aeroporti privati sono liberi di stabilire le proprie tariffe mentre quelle degli aeroporti pubblici sono stabilite e controllate da un'autorità pubblica o da un'autorità di controllo, non è fondata. Esistono numerosi modi per determinare l'importo delle tariffe o delle tasse aeroportuali in Europa, che variano da uno Stato membro all'altro, o anche all'interno di uno stesso Stato membro⁽⁷²⁾. Queste diverse modalità non sono riconducibili ad una dicotomia aeroporti pubblici/aeroporti privati come sostiene Ryanair.
- (156) Un aeroporto svolge sempre una funzione di utilità pubblica, e per questo motivo è generalmente soggetto ad alcune forme di regolamentazione, anche qualora appartenga e/o sia gestito da un'impresa privata. I gestori privati di aeroporti possono essere soggetti a tale regolamentazione ed i loro poteri di tariffazione sono spesso limitati dalle prescrizioni emanate dalle autorità nazionali di regolamentazione a motivo della loro posizione monopolistica. La posizione di forza degli aeroporti rispetto ai loro utenti può essere dunque controllata dalle autorità nazionali di regolamentazione, le quali stabiliscono livelli tariffari che non possono essere superati («price caps»). Affermare che un aeroporto privato è libero di fissare le proprie tariffe senza essere soggetto ad alcuna forma di regolamentazione non è in ogni caso esatto.
- (157) Né è esatto affermare che un aeroporto pubblico non sia «libero» di stabilire i propri diritti aeroportuali. Niente impedisce all'impresa pubblica che gestisce l'aeroporto di fissare il loro livello, e tali poteri potrebbero eventualmente essere disciplinati da un atto normativo. Ad esempio la regione Vallonia avrebbe potuto decidere che spettava a BSCA stabilire le tariffe per i servizi resi agli utenti, nel rispetto di alcuni principi e condizioni. Contrapporre aeroporti pubblici ed aeroporti privati per quanto riguarda la determinazione dei diritti aeroportuali è una semplificazione non corretta di una realtà molto più complessa.
- (158) La Commissione non opera alcuna discriminazione tra aeroporti pubblici ed aeroporti privati. Essa si limita ad esaminare il sistema scelto e liberamente applicato dalla regione Vallonia, e a constatare che, quando fissa i diritti aeroportuali, e quindi anche quando decide di derogare a tale disciplina, la regione Vallonia non agisce come impresa, ma come autorità pubblica. La Commissione valuta soltanto le caratteristiche di un modello organizzativo, e non si pone pertanto in contrasto con l'articolo 295 del trattato.
- (159) La Commissione desidera ricordare che a suo parere la regione Vallonia disponeva della libertà necessaria per

⁽⁷²⁾ Sulla regolamentazione economica degli aeroporti, si veda ad esempio il capitolo 5.1.2 del citato studio dell'università di Cranfield.

introdurre in maniera legale un sistema di incentivi relativo ai diritti aeroportuali applicabili all'aeroporto di Charleroi. Il sistema trasparente di riduzione previsto nella normativa da essa adottata le dava questa possibilità. Da parte sua, la Commissione aveva già riconosciuto, ad esempio nella decisione «Manchester», che un aeroporto può introdurre un sistema di riduzioni non discriminatorio e limitato nel tempo. Il sistema di riduzioni cosiddette «promozionali» introdotto su iniziativa del ministro dei trasporti poteva rientrare in tale ambito. Infine, giacché le prassi applicate dagli Stati membri e/o dai gestori aeroportuali non sono attualmente armonizzate in Europa per quanto riguarda la tariffazione dei diritti aeroportuali, la regione Vallonia aveva, e mantiene in futuro, tutta la libertà di introdurre una nuova tariffa pubblica più favorevole alle compagnie aeree, per promuovere un maggiore utilizzo dell'aeroporto di Charleroi. La Commissione deve tuttavia constatare che la regione Vallonia non ha utilizzato nessuna di queste possibilità legali che avrebbero permesso di offrire la tariffa applicata a Ryanair a tutte le compagnie interessate su base non discriminatoria.

- (160) La Commissione conclude pertanto che il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato non è applicabile al comportamento della regione Vallonia e che la riduzione dei diritti aeroportuali e la garanzia di indennizzo costituiscono un vantaggio ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE. Tali vantaggi permettono a Ryanair di ridurre i suoi costi operativi.

5.1.1.2. *Vantaggi concessi a Ryanair da BSCA*

a) **Applicazione del principio dell'investitore privato operante in economia di mercato ad un aeroporto la cui struttura finanziaria è integrata nella struttura finanziaria dello Stato, delle regioni o di altri enti locali**

- (161) Nella sua decisione di avvio del procedimento, la Commissione riteneva che fosse difficile applicare il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato a BSCA: «i ruoli della regione quale autorità pubblica e di BSCA quale impresa aeroportuale si sono in larga misura sovrapposti, il che rende molto difficile l'applicazione di questo principio» (NB: il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato).
- (162) Infatti, BSCA, la cui struttura finanziaria è strettamente integrata in quella della regione Vallonia, non è esposta a tutti i rischi che caratterizzano l'attività di un imprenditore.

- (163) In primo luogo, BSCA ha ricevuto un diritto esclusivo, quello di gestire un aeroporto, tramite una concessione della durata di 50 anni che le permette di riscuotere il 65 % delle tasse aeroportuali, le entrate dei canoni demaniali dovuti dai commercianti installati nell'aeroporto, i proventi connessi ai servizi di assistenza a terra, per i quali determina liberamente le tariffe, ed altre entrate (vendite di carburante, altri servizi resi agli utenti).

- (164) In secondo luogo, la società BSCA non sostiene tutti i costi e di conseguenza tutti i rischi connessi all'insieme delle attività aeroportuali a Charleroi⁽⁷³⁾. Inoltre, la regione Vallonia è libera di modificare i compiti affidati a BSCA intervenendo sui contratti di concessione, nell'intento di ridurre gli oneri finanziari, assumendoli a proprio carico o facendoli sostenere al contribuente.

- (165) In terzo luogo, lo statuto di BSCA resta comunque poco chiaro. BSCA è una società incaricata di missioni di servizio pubblico, che però non sono chiaramente definite, né sono individuate con precisione le corrispondenti compensazioni.

- (166) In queste circostanze, la Commissione non può verificare effettivamente se i finanziamenti che BSCA percepisce a fronte delle sue missioni di interesse generale non integrino alcuna sovraccompensazione. Tali entrate potrebbero quindi servire a finanziare attività commerciali. Conseguentemente, non è possibile escludere il rischio di sovvenzioni incrociate tra vari tipi di attività.

- (167) Nondimeno, la questione dell'analisi del comportamento di BSCA come investitore privato è al centro dei commenti delle parti interessate, in particolare quelli di Ryanair e dei gestori di aeroporti privati, che ritengono che la concessione di vantaggi ad una compagnia aerea in cambio delle entrate che genera rientri in una prassi commerciale corrente.

⁽⁷³⁾ Diverse attività sono assunte a carico dalla regione Vallonia o dalla Società vallone degli aeroporti, ad esempio la costruzione delle nuove infrastrutture e le grandi opere di riparazione nel sito di Charleroi, le misure ambientali, di sicurezza e di vigilanza dell'aeroporto (compreso ad esempio il controllo dell'accesso alla zona d'imbarco e il controllo dei bagagli), le assicurazioni intese a coprire la responsabilità civile del personale incaricato delle funzioni di polizia, sicurezza, ispezione dei trasporti, gli onorari degli avvocati per la difesa degli interessi della regione in materia aeroportuale, gli studi e i convegni sui problemi degli aeroporti, il rimborso di alcune spese di controllo aereo sostenute da Belgocontrol, l'acquisto di beni mobili durevoli specifici per l'aeroporto, ecc. Si veda ad esempio il bilancio dei costi e ricavi della regione Vallonia per l'anno 2003 (Division organique 54 — Transports — Programmes 02: aéroports et aérodromes régionaux), consultabile sul sito Internet:

<http://mrw.wallonie.be/sg/db/Depenses/..>
 \Kubla\KU %20DO5205402.htm.

- (168) Inoltre, la sentenza «Aéroports de Paris» ha apportato una importante precisazione nel settore aeroportuale, definendo come attività d'impresa la gestione di un aeroporto. Per analogia con la suddetta sentenza, si può sostenere che BSCA sia un'impresa ai sensi del diritto della concorrenza poiché le sue attività possono presentare un carattere economico ⁽⁷⁴⁾, vale a dire il controllo e l'organizzazione di servizi di assistenza a terra e la messa a disposizione degli impianti utilizzati in comune dagli utenti e dai prestatori di servizi operanti nell'aeroporto. La gestione delle infrastrutture utilizzate in comune richiede l'organizzazione ed il coordinamento di tutte le attività svolte nell'aeroporto. Questo tipo di attività economiche deve essere esercitato anche da gestori aeroportuali privati quali TBI o Morrison.
- (169) La Commissione ricorda tuttavia i limiti del ragionamento dell'investitore privato che aveva definito al punto 82 della decisione di avvio del procedimento e che erano i seguenti: «non si possono considerare conformi al principio dell'investitore privato operante in economia di mercato gli impegni sottoscritti da un operatore aeroportuale per i quali non può essere provato che porteranno l'attività aeroportuale a produrre utili ragionevoli entro un termine ragionevole. Ovviamente, le eventuali ripercussioni positive sull'economia della regione nella quale è situato l'aeroporto non possono in alcun caso entrare nella valutazione intesa a stabilire se l'intervento contenga elementi di aiuto». Ad una prima analisi, la Commissione nutre alcuni dubbi sulla possibilità di considerare pienamente applicabile il criterio dell'investitore privato in un tale contesto, nel quale gli investimenti nell'infrastruttura aeroportuale sono stati finanziati con fondi pubblici e non sono integrati nel calcolo della redditività. Tuttavia, visto il carattere di precedente che la presente decisione assume, e poiché questo principio è stato invocato da varie parti nel corso del procedimento, la Commissione esaminerà se i requisiti d'applicazione del suddetto criterio siano soddisfatti.
- (170) Quindi, in definitiva, nella logica della sentenza Aéroports de Paris e nonostante le difficoltà di applicazione, la Commissione ha deciso di verificare se i criteri dell'investitore privato possano essere considerati soddisfatti nel caso di BSCA in relazione al contratto da essa concluso con Ryanair.
- b) **Confronto tra aeroporti «pubblici» e aeroporti «privati»**
- (171) Ryanair ha fornito alla Commissione alcuni dati riservati indicanti che il pagamento netto della compagnia aerea nei confronti di BSCA è superiore a quello effettuato a favore di altri aeroporti privati con i quali ha concluso accordi di durata compresa tra i 10 e i 20 anni. Tali indicazioni tendono quindi a far ritenere che il comportamento di BSCA sia conforme a quello degli aeroporti privati e, conseguentemente, conforme a quello di un investitore privato. Tuttavia, per stabilire se la condotta di BSCA sia effettivamente assimilabile a quella di un investitore privato si devono necessariamente prendere in considerazione i parametri di gestione di BSCA, che hanno determinato la sua offerta.
- (172) L'analisi non può essere condotta sulla base di raffronti con le offerte dei gestori degli aeroporti privati per tre principali motivi.
- (173) Il primo è che la posizione di altri aeroporti non è necessariamente identica a quella di BSCA: la missione di gestore aeroportuale può variare da un aeroporto all'altro, soprattutto in funzione della normativa in vigore; lo stesso vale per quanto riguarda i costi e i ricavi operativi, nonché la posizione geografica e la fase di sviluppo in cui si trovano (numero di passeggeri, numero di compagnie aeree, capacità disponibili ecc.).
- (174) Il secondo motivo è che, come è stato osservato da alcune parti interessate, il confronto con altri aeroporti potrebbe essere distorto dal fatto che, anche quando sono privati, gli aeroporti possono ricevere finanziamenti pubblici a vario titolo, in particolare per permettere loro di attirare compagnie aeree. Così l'aeroporto di Knock, citato da Ryanair come esempio di aeroporto privato che le offre condizioni migliori di Charleroi, riceve sovvenzioni per attività promozionali dal governo irlandese. Tali sovvenzioni gli permettono di ridurre il livello delle tasse aeroportuali che Ryanair e, in misura minore, British Airways, sono tenute a versare ⁽⁷⁵⁾.
- (175) In terzo luogo, quando Ryanair sceglie di installarsi in aeroporti gestiti da un'impresa privata, non è impossibile che riceva un finanziamento da parte delle amministrazioni locali della zona. A questo proposito sembra che Ryanair riceva dall'aeroporto di Stoccolma-Skavsta, gestito da TBI e citato più volte a titolo di «esempio» nel corso dell'istruzione del presente caso, una sovvenzione per le attività promozionali di durata decennale e

⁽⁷⁴⁾ Cfr. punto 107 della sentenza del Tribunale di primo grado del 12 dicembre 2000 nella causa T-128/98, Aéroports de Paris/Commissione, Racc. [2000] pag. II-03929: «Occorre ricordare, in via preliminare, che, nel diritto comunitario della concorrenza, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento (...) e che costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato.»

⁽⁷⁵⁾ Cfr. la citata relazione dell'università di Cranfield, pagg. 5-24 e 5-25. Si veda altresì la relazione del Ministero irlandese dei trasporti: www.gov.ie/tec/aviation/reports/knockairport.htm.

dell'importo di 55 milioni di corone svedesi da parte del governo regionale di Nypoking. Nel settembre 2003 tali accordi sono stati dichiarati illegittimi da un tribunale svedese ⁽⁷⁶⁾ per inosservanza delle norme relative agli appalti pubblici.

(176) La Commissione ritiene che in proposito sia opportuno tenere conto della presenza o meno di fondi pubblici, nell'ambito dell'aeroporto contraente o nel quadro di un contratto parallelo, e dell'attribuzione o meno di un vantaggio alla compagnia aerea in questione a seguito della concessione di tali fondi da parte dell'autorità pubblica. Sotto questo profilo, ad esempio, un consistente importo versato a titolo di compensazione, in sé non contestata, di missioni di servizio pubblico e reinvestito successivamente in un contratto commerciale con una compagnia aerea dovrebbe essere considerato come un aiuto potenziale, soprattutto in assenza di contabilità separata e in presenza del rischio di sovracompensazione o di abuso di compensazione.

(177) Alla luce di quanto suesposto, la Commissione ritiene che la dicotomia aeroporto pubblico/aeroporto privato sia in gran parte artificiale, giacché un aeroporto privato può ricevere diversi tipi di finanziamenti pubblici che gli permettono di concedere «vantaggi» alle compagnie aeree. La Commissione non può pertanto richiamare come esempio gli aeroporti privati citati dalle parti, ed intende quindi esaminare il comportamento di BSCA quale investitore privato rispetto ai vincoli che gravano sull'aeroporto di Charleroi, e non in relazione ad altri aeroporti caratterizzati da una situazione e da modalità di funzionamento e di finanziamento nettamente differenti.

c) Applicazione del principio nel tempo

(178) Non è possibile stabilire se BSCA si sia comportata come un investitore privato operante in economia di mercato sulla base dei suoi risultati attuali, cioè sulla base di analisi posteriori alla decisione di investimento presa nel 2001. Per verificare se l'impresa abbia adottato il comportamento di un investitore accorto operante in un'economia di mercato, occorre, conformemente alla giurisprudenza della Corte, porsi nuovamente nel contesto dell'epoca in cui sono state adottate le misure di sostegno finanziario. Al fine di valutare la razionalità

economica del comportamento di BSCA ⁽⁷⁷⁾, la Commissione deve infatti astenersi da qualsiasi valutazione fondata su una situazione successiva. A maggiore ragione è importante porsi nel contesto della decisione di investimento di BSCA del 2001 in quanto dal 2002 i compiti di BSCA hanno subito un'evoluzione e le condizioni di concessione sono state modificate. La sua struttura attuale dei costi e dei ricavi non è quella esistente al momento della decisione di investimento nel 2001 ⁽⁷⁸⁾. Per questo motivo, per analizzare il comportamento di BSCA la Commissione non può basare la sua valutazione sul piano economico-finanziario del 2002 e sullo studio di Deloitte & Touche del 2003.

(179) Ryanair ha suggerito che la Commissione applichi il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato basandosi non sulla situazione attuale, ma sulla durata del contratto (15 anni), o ancora sulla durata della concessione di BSCA (50 anni). Se un'analisi della situazione attuale non è effettivamente valida, la Commissione non può prendere come periodo di riferimento un arco temporale di 50 anni, quando il contratto si estende su 15 anni e nessun altro elemento può giustificare tale durata. La Commissione osserva d'altronde che BSCA ha elaborato le sue proiezioni finanziarie principali su 10 anni, chiedendo a consulenti esterni di convalidarle. La Commissione incentrerà quindi la sua analisi sul periodo 2001-2010 che è oggetto dei principali studi di BSCA e dei suoi consulenti. Essa osserva tuttavia che diversi documenti di lavoro predisposti per l'elaborazione del piano economico-finanziario forniti da BSCA riguardano un periodo totale di 15 anni, che termina nel 2015, e corrispondono alla durata del contratto, e dunque non occorre estrapolare tali proiezioni per ottenere dati su un periodo più lungo. La Commissione non pretende infatti di sostituire il suo giudizio a quello

⁽⁷⁷⁾ Sentenza della Corte del 16 maggio 2002 «Stardust Marine», nella causa C-482/99, Francia/Commissione; Racc., pag. I-4397: «(...) per stabilire se lo Stato abbia adottato o no il comportamento di un investitore avveduto in un'economia di mercato, occorre porsi nel contesto dell'epoca in cui sono state adottate le misure di sostegno finanziario al fine di valutare la razionalità economica del comportamento dello Stato e occorre quindi astenersi da qualsiasi valutazione fondata su una situazione successiva.» (punto 71). Cfr. Comunicazione della Commissione agli Stati membri — Applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva della Commissione 80/723/CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera (GU C 307 del 13.11.1993, pag. 3): «È escluso d'altra parte che la Commissione si avvalga del senno di poi per stabilire a posteriori che l'apporto di capitali pubblici ha costituito un aiuto di Stato, basandosi sul solo fatto che il tasso di rendimento ottenuto non è risultato adeguato. Solo i progetti per i quali la Commissione può dimostrare che, al momento in cui è stata presa la decisione di investimento/finanziamento, non sussistevano motivi obiettivi o di buona fede per scontare ragionevolmente un tasso di rendimento adeguato in un'impresa privata comparabile, sono da considerare come aiuti di Stato» (punto 28).

⁽⁷⁸⁾ Cfr. punti 60, 61 e 62 della decisione di avviare il procedimento relativi alle modifiche della concessione del 1991 introdotte il 29 marzo 2002 ed il 15 aprile 2002, cioè successivamente alla data della firma degli accordi con Ryanair (novembre 2001).

⁽⁷⁶⁾ Cfr. http://www.nyköping.se/templates_new/Page_end.asp?id=5911.

dell'investitore, né per quanto riguarda la durata scelta per elaborare le proiezioni finanziarie, né con riferimento alle ipotesi di base prese in considerazione per costruire tali proiezioni. Come ha già avuto modo di spiegare in passato, la Commissione «è consapevole che qualsiasi decisione di investimento commerciale presuppone un ampio margine di giudizio»⁽⁷⁹⁾. La Commissione utilizzerà in particolar modo i dati sui 15 anni per comprendere l'economia completa del contratto in occasione del calcolo dei flussi attualizzati o del coefficiente di rendimento interno dell'operazione.

- (180) La Commissione verificherà se BSCA si è effettivamente comportata come investitore privato operante in economia di mercato riferendosi agli elementi forniti nei verbali del consiglio di amministrazione della compagnia, analizzando la validità del piano economico-finanziario stabilito nel 2001 e tenendo conto delle condizioni operative, dei compiti e degli obblighi di BSCA in virtù della normativa vallone e degli atti di concessione in vigore all'epoca.

Analisi del comportamento di BSCA

- (181) La Commissione osserva che il consiglio di amministrazione di BSCA ha analizzato le clausole del contratto con Ryanair in almeno quattro riunioni (15 giugno, 29 giugno, 10 e 31 luglio 2001). In più occasioni il consiglio ha ascoltato le persone impegnate nei negoziati (il consigliere giuridico del ministro vallone responsabile delle questioni aeroportuali e i due negoziatori, contemporaneamente membri del consiglio di amministrazione e membri del gabinetto dei due ministri valloni).
- (182) I membri del consiglio di amministrazione hanno preso la decisione di concludere un accordo con Ryanair il 31 luglio 2001, dopo averne valutato le conseguenze finanziarie per BSCA. Malgrado l'acquisizione dei dati finan-

ziari fosse avvenuta in una fase relativamente tardiva⁽⁸⁰⁾, il 31 luglio 2001 il consiglio di amministrazione ha potuto basarsi su proiezioni finanziarie che sono state anche oggetto di discussione. BSCA si è inoltre impegnata sulla base di una strategia illustrata in maniera chiara e coerente in una nota di orientamento presentata agli amministratori.

- (183) Così come avrebbe fatto un investitore privato, BSCA ha adottato un piano economico-finanziario pluriennale per il periodo 2001-2010, nel quale sono indicati i costi e i benefici derivanti dall'insediamento di Ryanair. La Commissione ha esaminato il piano, i cui dati fondamentali sono illustrati nella tabella 3, e ha potuto verificare che, salvo quanto diversamente indicato ai punti 185 e seguenti, esso era ben rappresentativo dell'insieme dei costi e dei ricavi legati allo sviluppo dell'attività di BSCA. In tal modo sono state formulate alcune previsioni relative ai ricavi, sulla base del volume di passeggeri stimato e dei costi operativi connessi al mutamento di scala determinato dall'arrivo di Ryanair e all'apertura di un nuovo terminal nel 2005. Occorre notare che il revisore dei conti di BSCA che ha esaminato il piano economico-finanziario 2001 ha constatato che «in linea generale le ipotesi su cui si basa il piano economico-finanziario sono prudenti, soprattutto per quanto riguarda i diritti di sosta e le spese generali, se confrontate con le spese effettivamente sostenute alla fine di giugno».

- (184) Malgrado il consiglio di amministrazione abbia discusso le clausole del contratto con Ryanair, abbia valutato le conseguenze economiche a lungo termine per BSCA attraverso l'elaborazione di un piano economico-finanziario per il periodo 2001-2010 e abbia impegnato l'impresa sulla base di una strategia che appariva chiara e coerente, la Commissione ritiene in definitiva che BSCA non si sia comportata come un investitore privato operante in economia di mercato. Al momento di prendere una decisione riguardo all'investimento da effettuare, BSCA non ha condotto un'analisi coerente con tutte le ipotesi del contratto previsto con Ryanair e unicamente con quest'ultimo, né ha tenuto conto di vari parametri che avrebbero potuto mettere in discussione le prospettive di redditività a lungo termine. In tal modo BSCA ha assunto rischi che un investitore privato operante in economia di mercato non avrebbe corso.

- (185) Tali rischi riguardano sia alcuni dati intrinseci al piano economico-finanziario, sia altri aspetti relativi ai rapporti tra BSCA e la regione Vallonia. I primi, ricavati dall'analisi del piano economico-finanziario effettuata

⁽⁷⁹⁾ Cfr. punto 29 della citata comunicazione della Commissione sulle imprese del settore manifatturiero, nonché il punto 27: «... la Commissione non intende, né ora né in futuro, sostituirsi alle scelte dell'investitore privato. Qualsiasi richiesta di finanziamento addizionale presuppone naturalmente che le imprese pubbliche e le autorità pubbliche, alla stessa stregua delle imprese private e dei loro finanziatori privati, procedano ad un'analisi del rischio e del risultato probabile del progetto in questione». La Commissione è consapevole a sua volta del fatto che tale analisi del rischio impone alle imprese pubbliche, come a quelle private, di esercitare capacità imprenditoriali, il che comporta necessariamente un ampio margine di giudizio da parte dell'investitore; entro tale ampio margine di giudizio, la valutazione operata dall'investitore pubblico non può essere considerata come afferente ad aiuti di Stato.

⁽⁸⁰⁾ Il 30 maggio 2001 il consiglio di amministrazione desidera «entrare in possesso quanto prima di una proiezione finanziaria sulle future operazioni con Ryanair». Il 10 luglio 2001 uno degli amministratori segnala al consiglio che gli amministratori hanno a disposizione soltanto pochi elementi per poter effettuare una qualsiasi valutazione finanziaria del contratto e ne sottolinea l'importanza, essendo in gioco la loro responsabilità. Il piano economico-finanziario sarà presentato al consiglio di amministrazione e sarà oggetto di discussione soltanto il 31 luglio 2001.

dalla Commissione, rivelano che nell'elaborazione del piano BSCA ha formulato ipotesi ottimistiche o, in alcuni casi, indipendenti dalla collaborazione con Ryanair. I secondi riguardano essenzialmente i costi dei servizi antincendio e di manutenzione e il fondo per l'ambiente, che non sono stati valutati correttamente. In questo modo, BSCA ha sovrastimato gli utili futuri di un importo compreso fra 33 e 56 milioni di euro nel periodo 2001-2011, a seconda delle ipotesi adottate. Un investitore privato non avrebbe mai corso un rischio di queste proporzioni, giacché nel migliore dei casi questo importo è praticamente uguale agli utili previsti da BSCA nell'arco di 10 anni (35 milioni di euro).

Situazione contabile di BSCA prima della firma del contratto con Ryanair

- (186) Per la Commissione è importante inquadrare il contratto con Ryanair nella prospettiva dell'attività precedentemente svolta da BSCA e della situazione finanziaria di quest'ultima all'epoca dei fatti. La situazione di BSCA negli anni precedenti alla firma del contratto era caratterizzata da una gestione prudente e senza particolari rischi; tra il 1997 e il 1999, l'attività era stata nettamente inferiore a quella che il contratto doveva rendere possibile. L'aeroporto registrava un movimento passeggeri compreso tra 210 000 e 235 000 unità l'anno, mentre i ricavi totali erano compresi tra 5,9 e 6,9 milioni di euro l'anno. L'attività generava un risultato netto positivo, certamente modesto ma costante, pari a circa 136 000 euro nel 1997, 12 000 euro nel 1998 e 168 000 euro nel 1999. La situazione era rimasta invariata anche nel 2000, ultimo esercizio finanziario prima della firma del contratto con Ryanair, anno nel quale l'aeroporto aveva registrato un movimento passeggeri pari a 255 000 unità, con ricavi per 7,3 milioni di euro e un utile netto di circa 117 000 euro.
- (187) Dal punto di vista finanziario, la situazione di BSCA era sana, con l'assenza pressoché totale di debiti finanziari e un capitale proprio nettamente positivo, compreso tra 4,3 e 4,6 milioni di euro, per un bilancio totale da finanziare compreso tra 6,3 e 9,5 milioni di euro a seconda degli anni.

Le ipotesi commerciali adottate nel piano economico-finanziario

- (188) Secondo la Commissione, alcune ipotesi adottate nel piano economico-finanziario non sono corrette: si tratta in primo luogo della previsione di margini di profitto supplementari derivanti dall'insediamento a Charleroi delle compagnie di linea, che il contratto concluso con Ryanair non è in grado di generare né automaticamente né indirettamente, e in secondo luogo della limitazione del contributo per attività promozionali contrattualmente convenuto con Ryanair.

a) Margini supplementari derivanti dall'aumento del traffico delle compagnie di linea

- (189) Il piano economico-finanziario presentato da BSCA si riferisce a tutte le sue attività, generate o meno dal contratto con Ryanair. Ciò di per sé non sorprende in quanto, ad esempio, nel 2001 (primo anno previsto dal piano), su un totale di 384 400 passeggeri in partenza, ben 360 000 (ossia circa il 94 %) sono stati trasportati da Ryanair. Di conseguenza è ragionevole pensare che quasi tutti i costi e i ricavi commerciali previsti nel piano siano legati a questa attività.
- (190) Attualmente, tuttavia, l'aeroporto accoglie un numero limitato di passeggeri trasportati da compagnie di linea diverse dai vettori low-cost (16 600 nel 2001) e da compagnie charter (7 800 sempre nel 2001), per un totale di circa 25 000 passeggeri. Se da un lato secondo le stime del piano il numero di passeggeri dei voli charter dovrebbe rimanere praticamente stabile, dall'altro, come risulta dalle tabelle 3 e 4, il numero di passeggeri delle compagnie di linea dovrebbe aumentare notevolmente: le previsioni indicano 20 000 passeggeri in partenza nel 2002 e 25 000 nel 2003. Tuttavia questa tendenza all'aumento non risulta finora confermata, ma anzi il rapporto annuale di gestione di BSCA per il 2002 indica in totale soltanto 25 800 passeggeri (di cui 12 900 in partenza) trasportati da compagnie (charter o di linea) diverse da Ryanair.
- (191) Il piano economico-finanziario prevede un costante aumento del traffico generato dalle compagnie di linea, che raggiunge i 40 000 passeggeri in partenza nel 2004 per poi salire a 60 000 nel 2005, a 150 000 nel 2006 e ad oltre 300 000 a partire dal 2010.
- (192) Tuttavia il piano non fornisce alcuna giustificazione precisa in merito. Si fa soltanto riferimento alla nota di orientamento strategico presentata al consiglio di amministrazione di BSCA del 31 luglio 2001. La nota suggerisce alcune possibilità di sviluppo dell'aeroporto non collegate a Ryanair, concentrando l'attenzione su altre compagnie a basso costo come Easyjet o Virgin, quest'ultima presentata come una compagnia intermedia tra i vettori low-cost e le compagnie tradizionali. Le altre compagnie di linea menzionate sono compagnie nordafricane o dei paesi dell'Europa orientale in via di adesione all'Unione europea. Nello stesso documento si sottolinea tuttavia che l'aeroporto di Charleroi è poco interessante per le compagnie regionali e si precisa che «solo una saturazione dell'aeroporto di Zaventem potrebbe condurle a riconsiderare la loro posizione, prospettiva ipotizzabile non prima del 2005-2010 (o anche più tardi qualora Sabena dovesse ridurre nettamente il proprio volume di attività)».

- (193) Sempre nella stessa nota BSCA ricorda che, data la sua importanza per l'aeroporto, Ryanair «avrà sempre la priorità nella pianificazione dei voli» e precisa che «occorre pertanto attirare nuove compagnie nelle ore di minore affluenza, per ottimizzare il lavoro degli addetti all'handling e al check-in. A tal fine non si deve esitare a concedere forti riduzioni tariffarie in relazione a questi servizi, che costituiscono un costo fisso per BSCA.»
- (194) Le ipotesi contenute nel piano economico-finanziario associano questo traffico a un elevato margine sui costi variabili, pari a circa 23 euro per passeggero in partenza nel 2002-2003, che secondo le previsioni dovrebbe salire a 27 euro nel 2007, a quasi 30 euro nel 2011 e a più di 32 euro nel 2015. Il margine include i proventi derivanti dai servizi di assistenza a terra, che a seconda degli anni sono compresi tra [...] e [...] euro per passeggero, i diritti aeroportuali (pari a [...]) e in seguito a [...] euro), i proventi derivanti dal parcheggio a pagamento dei veicoli dei passeggeri (all'incirca [...] euro) e un margine sul carburante fornito agli aerei (circa [...] euro).
- (195) Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Commissione ritiene che, al momento dell'elaborazione del piano economico-finanziario che intendeva giustificare il contratto con Ryanair, la previsione di un aumento così significativo del traffico delle compagnie di linea, per di più associato ad un margine per passeggero così elevato, non fosse basato su alcun dato certo. Questo traffico supplementare, oltre ad essere incerto, era totalmente indipendente dal contratto e non poteva servire a dimostrarne la redditività nel quadro dell'analisi che avrebbe effettuato un investitore prudente e accorto.
- (196) Inoltre la Commissione ritiene che un investitore accorto non avrebbe corso il rischio di prevedere un margine così elevato per i servizi di assistenza a terra proprio nel momento in cui il volume di passeggeri supera ampiamente, nell'attuale fase del piano economico-finanziario, la soglia dei due milioni l'anno. Sotto questo profilo, l'applicazione obbligatoria della citata direttiva 96/67CE non consentirebbe di prevedere un'attività commerciale e una redditività di questa portata, a meno di non correre il rischio di ignorare deliberatamente le esigenze e le probabili conseguenze derivanti dall'applicazione della direttiva, in particolare la crescita della concorrenza in un settore di attività così redditizio.
- (197) Analogamente, un investitore privato non avrebbe firmato un contratto che, per la durata (15 anni) e il volume di passeggeri previsto, lo avrebbe portato a non poterne rispettare le clausole a causa della necessità di trasparenza contabile dell'attività di assistenza a terra o a chiudere di fatto il mercato ad altri operatori.
- (198) In aggiunta, sul piano dei costi, l'aumento dei volumi trattati (oltre 100 000 passeggeri in più ogni anno tra il 2006 e 2010, per un totale di 500 000 passeggeri) genera ad esempio un modesto aumento del costo del personale addetto ai servizi di «handling-ticketing», pari soltanto al 2,5 % annuo, equivalente ad un semplice aumento salariale; secondo questa ipotesi il personale in servizio nel 2006, o anche nel 2002, sarebbe in grado di gestire nel 2010 un volume di passeggeri da 1,5 a 2 volte superiore. L'argomento relativo ad una migliore utilizzazione del personale nelle ore di minore affluenza risulta inadeguato, dato il sovraccarico di lavoro segnalato in relazione a queste nuove compagnie per giustificare il prezzo in media 12 volte più elevato della prestazione.
- (199) Allo stesso modo, l'aumento dei costi relativi ad altre voci di spesa non è collegato ad aumenti specifici di traffico. Secondo le ipotesi formulate nel piano, i beni e servizi vari, le tariffe di parcheggio e i salari sono stati indicizzati essenzialmente per tener conto dell'aumento del costo dei fattori, ad eccezione di singoli anni come il 2005, per i quali si è tenuto conto di altre variazioni, verso l'alto e verso il basso, per la messa in servizio della nuova aerostazione.
- (200) Infine la Commissione nota che una parte di questo aumento di traffico implica la realizzazione di un importante programma di investimenti, che comprende la costruzione di una nuova aerostazione nel 2005, il prolungamento della pista, alcuni lavori sui piazzali di sosta degli aeromobili, l'acquisizione di nuovi terreni, ecc. Nel piano finanziario di Sowaer approvato il 23 maggio 2001 dal governo vallone il costo del programma era stato quantificato in 3,75 miliardi di BEF, pari a circa 93 milioni di euro. L'eventuale incremento del traffico sarebbe quindi imputabile a ragioni ben diverse dalla semplice firma del contratto con Ryanair; a questo proposito sarà essenziale la realizzazione di nuovi investimenti pubblici per accogliere i nuovi passeggeri.
- b) Mancata considerazione del costo di 4 euro per passeggero per attività promozionali in relazione alle compagnie low-cost (salvo per i primi 700 000 passeggeri di Ryanair)
- (201) Il piano economico-finanziario considera il contributo per attività promozionali, pari a 4 euro per passeggero imbarcato, soltanto per i primi 700 000 passeggeri di Ryanair; tuttavia secondo le previsioni tra il 2004 e il 2010 il numero di passeggeri delle compagnie low-cost dovrebbe crescere fino a 1 150 000 unità e a partire dal 2013 dovrebbe superare la soglia di 1 250 000 unità. Inoltre il verbale del consiglio di amministrazione di

BSCA del 31 luglio 2001 menziona chiaramente per Ryanair un obiettivo di due milioni di passeggeri (ossia un milione di passeggeri in partenza). La nota di orientamento strategico presentata nel consiglio di amministrazione del 31 luglio 2001 e menzionata al punto 192 ritiene d'altronde «illusorio sperare che altre compagnie stabiliscano la propria base operativa a Gosselies».

(202) Di conseguenza non sembra realistico non tener conto del fatto che l'aumento dei passeggeri è legato ai voli operati da Ryanair; ciò comporta la necessità di tener conto di questi costi per tutti i passeggeri di Ryanair, nel limite dei 26 voli giornalieri previsti dal contratto⁽⁸¹⁾, con un effetto negativo sul risultato compreso tra 200 000 euro nel 2004 per 50 000 passeggeri e 1 800 000 euro nel 2010 per 450 000 passeggeri, per un totale di 6 620 000 euro nel periodo 2001-2010. Il livello dovrebbe crescere dopo il 2010 per raggiungere i 550 000 passeggeri a partire dal 2013: il contributo per attività promozionali non versato ammonterebbe quindi a 17 320 000 euro nel periodo 2001-2015.

(203) Eliminando dal piano economico-finanziario gli effetti di queste due ipotesi commerciali favorevoli (inclusione del margine derivante dall'aumento dei passeggeri delle compagnie di linea e mancata considerazione di tutti i costi per attività promozionali per tutti i potenziali passeggeri di Ryanair), la Commissione osserva che il livello di profitto atteso da BSCA nel periodo 2001-2010, pari a 35,6 milioni di euro di risultato operativo cumulato, si riduce rispettivamente di 26,9 e 6,6 milioni di euro, ossia in totale di 33,5 milioni di euro, cifra che corrisponde praticamente all'intero utile previsto; il risultato operativo cumulato raggiungerebbe il valore più basso alla fine del 2005 con circa 5,4 milioni di euro di perdite cumulate da ripianare, continuerebbe a registrare perdite cumulate fino al 2009 compreso e diverrebbe positivo (+ 2,1 milioni di euro) soltanto nel 2010. In termini di risultato netto, indicizzato al tasso del 6,33 %, il valore attuale netto (VAN) nel periodo 2001-2010 sarebbe negativo (circa - 776 000 euro).

(204) Per l'intera durata del contratto con Ryanair, ossia dal 2001 al 2015, il risultato operativo cumulato previsto da BSCA, pari a 108,6 milioni di euro, è ugualmente sovrastimato a causa di questi due fattori, per un importo pari rispettivamente a 78,4 e 17,3 milioni di euro, ossia per un totale di 95,7 milioni di euro. Di conseguenza nel corso della durata del contratto il risultato operativo cumulato sarebbe di soli 12,9 milioni di euro; a flussi attualizzati sempre al tasso del 6,33 %, il valore

attuale netto sarebbe leggermente positivo (2,7 milioni di euro).

(205) La Commissione precisa che il tasso del 6,33 %⁽⁸²⁾ è il tasso di riferimento da essa adottato per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2001, e dunque è il tasso utilizzato nel periodo della negoziazione e della conclusione da parte di BSCA del contratto con Ryanair. Nei calcoli forniti alla Commissione, BSCA aveva preso in considerazione un tasso del 4,27 %, indicato come il tasso dei titoli di Stato a 10 anni (OLO a 10 anni). La Commissione non può accettare che un tasso considerato senza rischi, trattandosi del tasso applicato ai debiti contratti da uno Stato sovrano, venga applicato tal quale ad un'impresa. Il tasso della Commissione corrisponde ad un premio di circa 200 punti base sull'OLO, livello da ritenersi già più che favorevole considerato il grado di rischio nel mercato del trasporto aereo, specialmente alla fine del 2001, al momento della firma del contratto. Il rischio sembra ugualmente moderato rispetto all'importo da finanziare; prendendo come riferimento i 5,4 milioni di euro di perdite cumulate alla fine del 2005, si tratta di una somma superiore al capitale proprio dell'impresa al momento della firma del contratto, pari a circa 4,6 milioni di euro. Infine, il ricorso ad un tasso decennale, anche per il calcolo del valore attualizzato su quindici anni, rappresenta un altro elemento favorevole nell'analisi della redditività del progetto per BSCA, in quanto normalmente una scadenza più lunga implica un tasso superiore.

(206) La Commissione ricorda altresì la sua comunicazione relativa al metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione⁽⁸³⁾, secondo la quale il tasso di riferimento è un tasso interbancario a cinque anni maggiorato di un premio di 75 punti base, e deve essere considerato come un tasso minimo. Pertanto, la Commissione ha previsto sia il ricorso ad un tasso a più lungo termine (ad esempio dieci anni) sia il ricorso ad un premio di rischio più elevato, fino a 400 punti base od oltre.

(207) Di conseguenza la Commissione ritiene che basandosi unicamente sulla sovrastima delle entrate e sulla sotto-stima dei costi commerciali direttamente associati al contratto con Ryanair, un investitore privato prudente e accorto non avrebbe firmato il contratto; questa conclusione deriva in particolare dal valore attuale netto (VAN) calcolato ai punti 203 e 204 per il contratto, che risulta negativo nell'arco di 10 anni e leggermente positivo nell'arco di 15 anni, in considerazione dei rischi, del fabbisogno di finanziamento delle perdite intermedie e della situazione iniziale dell'impresa, caratterizzata da una gestione prudente ma in grado di produrre un modesto utile. Pertanto, con riferimento alle questioni già sollevate riguardo all'applicabilità del principio dell'investi-

⁽⁸¹⁾ A seconda dell'aereo preso in considerazione (B 737 — 200 o 800) e tenendo presente un coefficiente di riempimento degli aerei di almeno il 70 %, come indicato nel piano economico-finanziario di BSCA, 26 voli giornalieri (ossia 26 partenze) corrispondono a circa 850 000-1 250 000 passeggeri in partenza ogni anno. Quest'ultimo valore è stato considerato come limite massimo dell'attività di Ryanair nell'analisi del piano economico-finanziario effettuata dalla Commissione e per il calcolo dell'adeguamento massimo di cui sopra.

⁽⁸²⁾ L'andamento temporale dei tassi è disponibile sul sito Internet della Commissione al seguente indirizzo: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/reference_rates.html

⁽⁸³⁾ GU C 273 del 9.9.1997, pag. 3.

tore privato, la Commissione constata, in ogni caso, che l'esame dei criteri specifici che hanno giustificato l'intervento di BSCA nel suo contratto con la compagnia Ryanair dimostra che nella fattispecie il criterio dell'investitore privato non è soddisfatto. Tuttavia le ipotesi commerciali non sono le sole utilizzate per migliorare il risultato di BSCA nel quadro del contratto con Ryanair; sono state infatti utilizzate anche due altre ipotesi, che riguardano i rapporti tra BSCA e la regione Vallonia.

Il costo dei servizi antincendio e di manutenzione

- (208) BSCA non ha tenuto conto del fatto che, in base agli accordi di concessione con la regione Vallonia allora in vigore, i costi dei servizi antincendio e di manutenzione erano a suo carico. Gli atti di concessione del 1991, modificati nel 1999, attribuivano infatti a BSCA la responsabilità primaria di finanziare tali costi.
- (209) Se da un lato i costi in questione erano stati assunti a carico del bilancio della regione Vallonia tra il 1991 e il 1997 sulla base delle disposizioni «transitorie» della concessione del 1991, e in seguito tra il 1997 e il 2000, grazie ad una modifica della concessione nel 1999, dall'altro era previsto un riesame di tali disposizioni «nell'ambito del bilancio 2000, in funzione dell'equilibrio finanziario della concessione e dell'evoluzione prevista e iscritta a bilancio per i successivi esercizi del conto economico di BSCA». Le autorità belghe hanno trasmesso i decreti del 16 dicembre 1999 e del 14 dicembre 2000 relativi al bilancio della regione Vallonia, dai quali emerge che i costi per il 2000 ed il 2001 sono stati sostenuti dalla regione, ma non risulta alcun impegno della regione stessa oltre tale data.
- (210) La lettera del 5 luglio 2001 relativa al bilancio 2002 dei servizi antincendio e di manutenzione, indirizzata da BSCA al ministero dei trasporti vallone e trasmessa dalle autorità belghe, non fornisce indicazioni conclusive per quanto riguarda l'atteggiamento del governo vallone, giacché il Belgio non ha fornito alcuna risposta di quest'ultimo da cui risulti un eventuale impegno, nel corso del 2001, ad assumere i costi a carico di BSCA.
- (211) Poiché le disposizioni della concessione non sono state riesaminate prima della primavera 2002, al momento della firma del contratto con Ryanair nel 2001 BSCA si trovava quindi in una situazione di «vuoto giuridico» con riferimento alla voce «servizi antincendio e di manutenzione». Le conseguenze finanziarie di tale «vuoto giuridico» per BSCA possono essere quantificate, sulla base del piano economico-finanziario 2001, in oltre 28 milioni di euro (28 159 047 euro)⁽⁸⁴⁾. Questo importo risulta ancor più elevato se si tiene conto del fatto che BSCA, oltre alla prosecuzione dei pagamenti precedenti, aveva già previsto un aumento del livello delle compensazioni concesse dalla regione Vallonia a questo titolo, per un valore di 5,6 milioni di euro nel periodo 2002-2010.
- (212) Il 15 giugno 2001 il revisore ufficiale dei conti di BSCA ha segnalato all'attenzione dei membri del consiglio di amministrazione questa situazione di «vuoto giuridico» («Inoltre, il revisore segnala, nel caso in cui non si sia già provveduto, che occorre procedere al rinnovo della convenzione per il servizio antincendio, giunta a scadenza») e l'ha nuovamente sottolineata nell'analisi del bilancio di esercizio 2001 di BSCA («i risultati tengono conto di un compenso per la prestazione dei servizi antincendio e di manutenzione a carico del bilancio della regione Vallonia che aumenta progressivamente nel tempo, nonché di un aiuto agli investimenti per i servizi antincendio e di manutenzione per il periodo 2001-2003. Tali entrate sono soggette al rispetto delle disposizioni della convenzione di concessione e del capitolato d'oneri che — si ricorda — è giunto a scadenza il 31 dicembre 2000»).
- (213) Un investitore accorto non avrebbe corso il rischio di contrarre un impegno nei confronti di Ryanair senza aver preventivamente chiarito la situazione dei servizi antincendio e di manutenzione. Le somme in gioco erano troppo rilevanti per poterle ignorare. Per comprendere l'entità del rischio occorre infatti confrontare la somma di 28 159 047 euro per il periodo 2002-2010 con il risultato operativo cumulato di BSCA nello stesso periodo, pari a 35 591 420 euro. I costi relativi ai servizi antincendio e di manutenzione rappresentano in questo periodo circa il 79 % del risultato di BSCA previsto nel piano economico-finanziario 2001.
- (214) A questo proposito la Commissione non contesta la possibilità per le autorità vallone di continuare a sostenere i costi del servizio, ma osserva che questa possibilità non è stata prevista in modo tale da consentire all'impresa beneficiaria, BSCA, di acquisire la certezza che la regione Vallonia avrebbe continuato a coprire in permanenza tali costi, tanto più che gli atti di concessione, modificati nel 1999, ponevano in linea di principio questi costi a carico di BSCA.

⁽⁸⁴⁾ Nel piano economico-finanziario descritto supra, la cifra di 28 159 047 euro corrisponde all'importo delle sovvenzioni per i servizi antincendio e di manutenzione nel periodo 2002-2010. Al riguardo la Commissione tiene conto del fatto che la regione Vallonia, con una decisione di bilancio adottata nel dicembre 2000, si era impegnata a finanziare i costi del 2001, e che BSCA poteva quindi contare su questa somma, mentre non poteva disporre di alcuna assicurazione per gli anni successivi al 2001.

(215) Ferma restando la sua posizione riguardo al comportamento di massima che avrebbe adottato l'investitore accorto, la Commissione può tuttavia tener conto del fatto che una parte di questi costi è fissa e avrebbe dovuto essere sostenuta in ogni caso, pur sussistendo alcuni dubbi riguardo alla loro imputabilità a BSCA o alla regione Vallonia. Esaminando questo aspetto, la Commissione ha potuto effettivamente constatare che il corrispondente costo non è fisso, ma è aumentato in funzione della crescita dell'attività:

- la sovvenzione per i servizi di manutenzione e antincendio ammontava rispettivamente a [...] milioni di euro nel 1997, [...] milioni nel 1998 e [...] milioni nel 1999; se si considera il dato storico di 1,6 milioni di euro l'anno come un costo fisso per BSCA (o per la regione Vallonia), soltanto la differenza tra questo importo e i dati riportati nel piano economico-finanziario potrebbe essere considerata come un costo aggiuntivo legato allo sviluppo dell'attività a seguito della firma del contratto con Ryanair;
- di conseguenza dai 28,1 milioni di euro menzionati al punto 211 verrebbero detratti 1,6 milioni di euro l'anno per ciascuno dei nove anni compresi nel periodo 2002-2010, ossia in totale 14,4 milioni di euro. Rimarrebbe in ogni caso un costo supplementare associato al contratto con Ryanair di circa 13,7 milioni di euro, per il quale BSCA non aveva alcuna certezza. Effettuando lo stesso calcolo per il periodo 2002-2015, il rischio per BSCA ammonta a 22,2 milioni di euro.

(216) Soltanto la particolare relazione esistente tra BSCA e la regione Vallonia poteva consentire a BSCA di prevedere questi aspetti; un investitore accorto non avrebbe corso questi rischi senza ottenere garanzie formali.

Il fondo per l'ambiente

(217) Oltre alla questione dei servizi antincendio e di manutenzione, trovandosi nella posizione di BSCA un investitore accorto non avrebbe sottostimato un secondo parametro fissato per legge, relativo alle somme da versare al fondo per l'ambiente, pari al 35 % delle tasse aeroportuali.

(218) Il piano economico-finanziario 2001 di BSCA prevede nel 2001 e nel 2002 il versamento a tale fondo del 35 % delle tasse aeroportuali. Viceversa, per il periodo compreso tra il 2003 e il 2010, il piano stabilisce un limite massimo, cosicché l'importo non corrisponde più al 35 % delle tasse aeroportuali. Le autorità belghe hanno spiegato che il contributo di BSCA è stato limitato a 75 milioni di BEF (1,86 milioni di euro), come

risulta anche dal piano finanziario di Sowaer trasmesso a BSCA il 1° agosto 2001; in seguito il contributo è stato indicizzato ad un tasso annuo del 2 %. La fissazione di un limite massimo risulta effettivamente in una nota allegata alle conclusioni del revisore dei conti di BSCA nel 2001. Il revisore ricorda l'ipotesi adottata: il contributo destinato al fondo per l'ambiente «sarà limitato ad un massimo di 75 milioni di BEF e indicizzato a partire dal 2003 (finora non è stato firmato alcun accordo)». La semplice approvazione del piano finanziario di Sowaer da parte del governo vallone il 23 maggio 2001 («il governo) approva ... il piano finanziario») non può essere considerata come una vera e propria modifica della normativa vigente, tanto più che la Sowaer non era stata ancora incaricata della riscossione del contributo, compito che le sarà affidato soltanto nel corso del 2002. Secondo i calcoli della Commissione la limitazione del contributo rispetto all'importo previsto dal decreto del governo vallone equivale ad un risparmio di quasi 9 milioni di euro (8 968 784 euro) per gli anni 2001-2010. Per il periodo dal 2001 al 2015, il risparmio ammonta a quasi 23,4 milioni di euro.

(219) Un investitore privato operante in economia di mercato non avrebbe potuto prevedere, in un piano economico-finanziario decennale, di trattenere per sé una parte delle tasse dovute per legge ad un fondo per l'ambiente; di fatto non avrebbe previsto di entrare in possesso di una somma pari a quasi 9 milioni di euro nel periodo 2001-2010, equivalente a circa il 25 % del suo risultato operativo cumulato nello stesso periodo (35 591 420 euro) senza ottenere la garanzia di veder confermato tale limite massimo in un atto avente valore legale e di godere realmente di tale beneficio.

(220) Orbene, soltanto dopo le modifiche apportate nel 2002 al contratto di concessione, ossia successivamente alla firma del contratto con Ryanair, BSCA ha il diritto di versare un importo limitato al 35 % dei diritti aeroportuali alla Società vallona degli aeroporti. Tale importo, limitato a 883 689 euro a partire dal 2003, indicizzato al 2 %, e in seguito portato a 2 651 067 euro nel 2007, indicizzato al 2 %, è dovuto da BSCA a Sowaer quale canone per la messa a disposizione dell'infrastruttura. Occorre notare che il limite massimo effettivo non corrisponde a quello indicato nel piano economico-finanziario e riduce di fatto le spese a carico di BSCA di circa un milione di euro l'anno nei primi anni per aumentarle successivamente, permettendo in tal modo di migliorare dello stesso importo il risultato effettivo di BSCA a partire dal 2003. A questo proposito, contrariamente a quanto affermano le autorità belghe nella lettera del 19 dicembre 2003, il diverso effetto della limitazione del contributo nel piano economico-finanziario 2001 e nel piano economico-finanziario 2002, confermato dai fatti, determina un notevole vantaggio per BSCA. I dati forniti dalle autorità belghe il 27 agosto 2003 indicano chiaramente che la seconda limitazione, derivante dal piano economico-finanziario 2002, determina per BSCA un beneficio pari a 2 964 000 euro rispetto al piano economico-finanziario 2001, che quindi non si basava su dati convalidati in materia. Inoltre nel giugno 2003 il governo vallone ha deciso che le somme dovute da BSCA al fondo, pari a circa 2,8 milioni di euro, sarebbero state versate a Sowaer previa detrazione di 250 000 euro a titolo di spese di gestione del fondo.

(221) In questa fase dell'analisi, la Commissione osserva che un investitore privato non si sarebbe impegnato contrattualmente con Ryanair per 15 anni tenuto conto in primo luogo del rischio di dover sostenere almeno parzialmente i costi dei servizi di manutenzione e antincendio e in secondo luogo delle somme da versare al fondo per l'ambiente. Un investitore privato non avrebbe infatti accettato di esporsi ad una spesa dell'ordine di 22,7 milioni di euro nel periodo compreso fra il 2001 e il 2010, corrispondenti a più del 60 % del risultato operativo cumulato dell'impresa su 10 anni (35,6 milioni di euro) senza ottenere garanzie al riguardo.

Conclusione relativa alla validità del piano economico-finanziario

(222) In definitiva, la correzione delle ipotesi adottate nel piano economico-finanziario porterebbe alle seguenti conseguenze; occorre precisare che si tratta di un conto economico pro forma di un investitore privato (ignaro dei vantaggi che potrebbero essere concessi dalla regione Vallonia non ufficializzati tramite convenzioni) e prudente (che abbia cioè formulato ipotesi equilibrate riguardo ai costi e ai ricavi, basate esclusivamente sul contratto da analizzare) al momento della firma del contratto con Ryanair, ma di fatto non corrisponde in alcun caso ai risultati di BSCA.

(223) Nel periodo di base compreso tra il 2001 e il 2010 il risultato di 35,5 milioni di euro è viziato da una serie di incertezze, quantificabili in oltre 56,2 milioni di euro di cui:

a) 33,5 milioni di euro connessi esclusivamente alle ipotesi commerciali e di costo del piano economico-finanziario, a loro volta così ripartiti:

— 26,9 milioni di euro a titolo di margine supplementare derivante dalle ipotesi di volume e margine unitario adottate con riferimento al futuro aumento del traffico delle compagnie di linea;

— 6,6 milioni di euro con riferimento alla limitazione dei contributi per le attività promozionali a un determinato livello non contrattuale;

b) 22,7 milioni di euro connessi alle ipotesi derivanti dal rapporto tra BSCA e le autorità vallone, a loro volta così ripartiti:

— 13,7 milioni di euro per la prosecuzione del rimborso dei servizi di manutenzione e antincendio da parte della regione Vallonia negli anni successivi al 2001, esclusivamente per la parte

eccedente l'importo di 1,6 milioni di euro annui, importo fisso storico considerato necessario all'esercizio dell'aeroporto e che quindi potrebbe essere escluso dalla valutazione del contratto con Ryanair;

— 9 milioni di euro in relazione alla limitazione del contributo da versare al fondo per l'ambiente.

(224) Nel periodo compreso fra il 2001 e il 2015, ossia nel corso del contratto con Ryanair, il risultato indicato di 108,6 milioni di euro è viziato dalle stesse incertezze, quantificabili in almeno 141,3 milioni di euro di cui:

a) 95,7 milioni di euro connessi esclusivamente alle ipotesi commerciali e di costo del piano economico-finanziario, a loro volta così ripartiti:

— 78,4 milioni di euro a titolo di margine supplementare derivante dalle ipotesi di volume e margine unitario adottate con riferimento al futuro aumento del traffico delle compagnie di linea;

— 17,3 milioni di euro con riferimento alla limitazione dei contributi per le attività promozionali a un determinato livello non contrattuale;

b) 45,6 milioni di euro connessi alle ipotesi derivanti dal rapporto tra BSCA e le autorità vallone, a loro volta così ripartiti:

— 22,2 milioni di euro per la prosecuzione del rimborso dei servizi di manutenzione e antincendio da parte della regione Vallonia negli anni successivi al 2001, esclusivamente per la parte eccedente l'importo di 1,6 milioni di euro annui, importo fisso storico considerato necessario all'esercizio dell'aeroporto e che quindi potrebbe essere escluso dalla valutazione del contratto con Ryanair;

— 23,4 milioni di euro in relazione alla limitazione del contributo da versare al fondo per l'ambiente.

(225) La Commissione sottolinea che, in tutti questi casi ipotetici, il risultato operativo cumulato di BSCA nel periodo compreso tra il 2001 e il 2010 o tra il 2001 e il 2015 rimane negativo; di conseguenza non è necessario calcolare il valore attuale dei flussi di cassa così generato per determinare la redditività effettiva. Soltanto l'ipotesi che esclude unicamente le previsioni commerciali esagerata-

mente ottimistiche descritte alle lettere a) dei punti 223 e 224 produce un'apparente redditività nell'arco di 15 anni, peraltro molto modesta alla luce dei calcoli riportati in precedenza. Tale ipotesi ha già portato la Commissione a notare che la modesta entità di questa prospettiva di profitto non è rappresentativa del comportamento che avrebbe tenuto un investitore privato.

(226) Inoltre la Commissione sostiene che un investitore privato accorto avrebbe tenuto conto nel proprio piano economico-finanziario, almeno a titolo di incertezza, dei rischi connessi ai suoi rapporti con le autorità vallone menzionati alle lettere b) dei punti 223 e 224.

(227) La Commissione ritiene quindi che, nel caso di BSCA e del suo contratto con Ryanair, la portata e la natura dei rischi, ricavati dall'analisi del piano economico-finanziario, in relazione alle aspettative di profitto non potrebbero caratterizzare il ragionamento di un investitore privato operante in economia di mercato. Quest'ultimo avrebbe infatti cercato di ottenere dalla regione Vallonia garanzie formali riguardo al mantenimento o all'aumento, nell'arco di 10 o di 15 anni, della compensazione per i servizi antincendio e di manutenzione e analoghe garanzie riguardo all'effettiva limitazione nello stesso periodo del contributo al fondo per l'ambiente, ma soprattutto avrebbe effettuato una scrupolosa comparazione dei ricavi e dei costi attesi dal contratto ed escluso dalla prospettiva di profitto associata al contratto con Ryanair i ricavi derivanti da altre attività commerciali.

(228) Con riferimento alla constatazione fatta dalle autorità belghe nel dicembre 2003, secondo la quale il risultato previsto da BSCA per il 2003, annunciato nella conferenza stampa del 15 novembre 2003, è un utile di circa 1 500 000 euro (dato che deve essere confermato e certificato dai revisori contabili) a fronte di una perdita di circa 1 066 000 euro prevista nel piano economico-finanziario 2001⁽⁸⁵⁾, la Commissione osserva innanzitutto che si tratta di dati ottenuti a posteriori, che non possono essere utilizzati per chiarire la decisione di BSCA al momento dei fatti nel luglio 2001, ma soprattutto che varie poste contabili, lasciate alla discrezionalità della regione Vallonia, migliorano il risultato 2003 rispetto al risultato previsto nel piano economico-finanziario 2001:

— in particolare, l'ulteriore limitazione del contributo al fondo per l'ambiente attraverso la Sowaer genera

un risparmio supplementare quantificabile in 1 030 000 euro, che corrisponde alla differenza tra il costo indicato nel piano economico-finanziario 2001 (1 934 313 euro) e quello che sarà sostenuto da BSCA a seguito del contratto di subconcessione firmato nell'aprile 2002, iscritto nel piano economico-finanziario 2002 per un importo di 901 363 euro;

— analogamente, la sovvenzione per il servizio antincendio-manutenzione finalmente concessa per il 2003 con decreto del governo vallone del 6 febbraio 2003 ammonta a 4 288 000 euro, rispetto all'importo di 2 914 900 euro indicato nel piano economico-finanziario 2001 trasmesso alla Commissione; anche in questo caso, grazie al mutamento di ipotesi nel bilancio di esercizio 2003 viene iscritto un utile di circa 1 370 000 euro;

— a parità di altre condizioni, l'utile di 1 500 000 euro annunciato da BSCA per il 2003 deve essere ridotto di un importo corrispondente al risparmio supplementare derivante dalla minore fatturazione da parte della regione Vallonia; queste due azioni corrispondono a un bonus totale di circa 2 400 000 euro per BSCA nel 2003. Se si sottrae il loro effetto dal risultato annunciato per ottenere una misura dell'efficienza economica di BSCA comparabile alle ipotesi del piano economico-finanziario 2001, si ottiene una perdita di 900 000 euro, che risulta leggermente inferiore alla cifra di 1 066 000 euro prevista dal piano, ma che non rispecchia il miglioramento decisivo della situazione cui fanno riferimento le autorità belghe.

(229) Quanto alla conferma della conformità delle analisi del piano economico-finanziario 2001 e 2002 chiesta a Deloitte & Touche, la Commissione non può accettare integralmente le affermazioni delle autorità belghe e del loro esperto:

— in primo luogo la Commissione osserva che il documento di Deloitte & Touche è costituito da una semplice lettera lunga circa mezza pagina, che reca la stessa data della richiesta dell'analisi da parte di Sowaer (27 novembre 2003), motivo per il quale non sembra potersi considerare come un'analisi completa del piano 2001;

— pur segnalando una serie di differenze significative tra i due piani aziendali come il prezzo dei servizi di assistenza a terra per le compagnie diverse da Ryanair, in forte diminuzione nel piano 2002 rispetto al piano 2001, o il costo del personale, la lettera si limita a constatare che tali differenze influiscono sui risultati previsti, più favorevoli nel piano economico-finanziario 2001;

⁽⁸⁵⁾ E ad una perdita di circa 1 531 000 euro secondo le previsioni del piano economico-finanziario 2002, successivo alla firma del contratto con Ryanair.

- la Commissione osserva tuttavia che le stesse autorità belghe avevano riconosciuto che la differenza tra i due piani aziendali, ad esempio nel prezzo dei servizi di assistenza a terra, con una riduzione delle entrate unitarie da circa 15 a 10 euro per passeggero per i passeggeri delle compagnie di linea prevista per il 2010, determina una riduzione delle entrate di oltre 5 milioni di euro nel periodo 2001-2010; ciò corrisponde esattamente alle critiche della Commissione sul margine generato nel piano dalle compagnie diverse da Ryanair;
- per contro, l'esperto non si pronuncia in alcun modo sull'impatto delle diverse ipotesi relative ai rapporti tra BSCA, Sowaer e regione Vallonia citati in precedenza, nonostante la loro rilevanza; la Commissione ricorda che il revisore dei conti di BSCA si era pronunciato su questi aspetti al momento dell'approvazione del contratto;
- infine la Commissione osserva che la società di consulenza non si è pronunciata sulle ipotesi commerciali su cui è basato il piano economico-finanziario né nel rapporto iniziale del febbraio 2003, né negli addenda del 15 luglio e del 27 novembre 2003 trasmessi alla Commissione; in particolare Deloitte & Touche non ha analizzato, né per confermarli né per contestarli, l'opportunità di considerare i passeggeri delle compagnie di linea, il continuo aumento di tali passeggeri previsto nel piano e i ricavi unitari. Questo aspetto è ancor più importante se si considera che il rapporto iniziale della società di consulenza, che è il più dettagliato, riguarda unicamente il periodo fino al 2005, per il quale le entrate derivanti dalle compagnie di linea, altamente redditizie, risultano ancora limitate. Il documento del 15 luglio 2003 è semplicemente un conto economico integrativo per il periodo fino al 2010, ossia esattamente il periodo in cui le entrate derivanti dalle compagnie di linea diventano determinanti per il successo del piano economico-finanziario a prescindere da qualsiasi commento su questo o su altri aspetti del piano.

L'aumento di capitale

- (230) In aggiunta, la Commissione ritiene che un investitore prudente, trovandosi nella posizione di BSCA, non avrebbe preso la decisione di impegnarsi nei confronti di Ryanair senza una preventiva garanzia riguardo alla ricapitalizzazione della società.
- (231) A questo proposito si ricorda che anche nell'ipotesi più favorevole presa in considerazione nel piano economico-finanziario di BSCA, l'insediamento di Ryanair a Charleroi doveva comportare perdite per BSCA nei primi anni. Queste perdite intermedie, che ammontavano cumulativamente a circa 4 milioni di euro a fine 2003-2004, devono essere confrontate con il patrimonio netto, che

ammontava a 4,6 milioni di euro a fine 2000. Le perdite dovevano dunque essere compensate con un aumento di capitale di 5 milioni di euro per mantenere l'equilibrio finanziario dell'impresa. Orbene, la decisione di investimento presa da BSCA il 31 luglio 2001 è intervenuta senza che il consiglio di amministrazione avesse la certezza di una ricapitalizzazione da parte della Società vallone degli aeroporti. A quella data, il consiglio di amministrazione poteva soltanto sperare che Sowaer inviasse a BSCA una conferma dell'avvenuta approvazione di un piano finanziario nel quale fosse previsto un aumento di capitale. La situazione aveva preoccupato gli amministratori: ([l'amministratore C] «è preoccupato per il fatto che il Consiglio di amministrazione deve approvare un piano senza sapere se l'azionista lo seguirà»; [un altro amministratore] «osserva che si chiede al consiglio di amministrazione di approvare il contratto senza avere la certezza di ottenere da Sowaer un aumento di capitale») ⁽⁸⁶⁾. Si ricorda che la conferma è stata inviata a BSCA il 1° agosto 2001.

- (232) A margine dell'analisi del comportamento da investitore privato di BSCA e in risposta alle questioni sollevate dalla parte interessata C, la Commissione osserva che la ricapitalizzazione di BSCA da parte della Società vallone degli aeroporti è finalmente avvenuta nel dicembre 2002. Il Belgio ha spiegato che la decisione relativa alla ricapitalizzazione di BSCA è stata presa dalla Società vallone degli aeroporti secondo il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato, sulla base del piano economico-finanziario di BSCA dell'aprile 2002. La decisione è stata considerata ragionevole dalla società di consulenza Deloitte & Touche ⁽⁸⁷⁾.
- (233) La Commissione osserva tuttavia che malgrado il piano finanziario di Sowaer, approvato il 23 maggio 2001 dal governo vallone, prevedesse la ricapitalizzazione delle due società che gestiscono rispettivamente l'aeroporto di Liegi (SAB) e l'aeroporto di Charleroi (BSCA), la decisione è stata applicata in modo molto differente.
- (234) In ciascuno dei due casi, era previsto ⁽⁸⁸⁾ un apporto iniziale di Sowaer pari a 60 milioni di BEF (ossia circa 1,49 milioni di euro), e in seguito la sua partecipazione ad altri aumenti di capitale distribuiti su tre anni, per un importo pari a tre volte 30 milioni di BEF (all'incirca tre

⁽⁸⁶⁾ Verbale del consiglio di amministrazione di BSCA del 31 luglio 2001.

⁽⁸⁷⁾ Se questa decisione fosse stata presa nel maggio 2001, la Commissione avrebbe viceversa ragione di dubitare della conformità della ricapitalizzazione alla luce del principio dell'investitore privato operante in economia di mercato. Nel maggio 2001, né la regione Vallonia né Sowaer (in corso di costituzione) potevano valutare a priori la redditività dell'investimento che avrebbero realizzato grazie alla ricapitalizzazione di BSCA. A quell'epoca il consiglio di amministrazione di BSCA non aveva realmente discusso le clausole del contratto con Ryanair e non disponeva delle proiezioni finanziarie del contratto, ottenute soltanto il 31 luglio 2001.

⁽⁸⁸⁾ Pagina 9 del piano finanziario di Sowaer allegato alla decisione del governo vallone.

volte 0,74 milioni di euro). In totale per ciascun aeroporto, il contributo doveva ammontare a 150 milioni di BEF (circa 3,72 milioni di euro), pari al 25 % di un aumento di capitale totale di 600 milioni di BEF, con un'ampia partecipazione di altri investitori.

(235) La lettura del bilancio di esercizio 2002 di Sowaer porta a ritenere che la regola stabilita nel piano finanziario di Sowaer approvato dal governo vallone non sia stata applicata nella stessa maniera per SAB e per BSCA e di fatto non sia stata seguita per BSCA:

— con riferimento a SAB, il bilancio di esercizio 2002 della Società vallone degli aeroporti evidenzia l'acquisizione di 50 azioni per un importo di 1 408 486 euro e un aumento di capitale di 2 353 829,90 euro di cui il 25 % versato in contanti, in linea con il piano finanziario;

— viceversa per BSCA, lo stesso bilancio di esercizio 2002 di Sowaer evidenzia l'acquisizione di 6 143 azioni per un importo di 3 808 660 euro; il bilancio di esercizio di BSCA per lo stesso periodo conferma tale circostanza indicando un aumento di capitale totale al 3 dicembre 2002 di 3 942 000 euro mediante conferimenti in denaro, di cui circa 3 809 000 euro conferiti da Sowaer, e il resto, pari a circa 133 000 euro, dagli azionisti di minoranza. Il bilancio di esercizio di BSCA specifica inoltre che il capitale sottoscritto è interamente versato. Ciò significa che Sowaer ha anticipato gli apporti di capitali a BSCA.

(236) La Commissione osserva pertanto che il piano finanziario di Sowaer approvato dal governo vallone è stato in seguito adattato alle esigenze effettive di BSCA, derivanti non soltanto dalla sua attività storica, dalla quale risulta che la società era sana e caratterizzata da un patrimonio netto ampiamente positivo, e dalle sue esigenze di investimento, ma soprattutto dal fabbisogno di finanziamento intermedio dovuto al contratto nel frattempo sottoscritto con Ryanair.

Conclusione

(237) L'analisi condotta dalla Commissione dimostra che la struttura finanziaria di BSCA è basata su quella della regione Vallonia, e che, senza la sicurezza e le garanzie implicite offerte dalla regione alla sua impresa pubblica (copertura di alcune spese, rinuncia ad alcune entrate, ricapitalizzazione ecc.) e dati i rischi commerciali esi-

stenti nel piano economico-finanziario, BSCA non si sarebbe mai impegnata nei confronti di Ryanair. Pur svolgendo in teoria attività di impresa nel settore aeroportuale, BSCA non si trovava nella situazione di un'impresa che deve calcolare i propri rischi e le proprie decisioni di investimento, e non ha preso la sua decisione in funzione della redditività effettiva che poteva ragionevolmente attendersi.

(238) Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Commissione conclude che i vantaggi concessi da BSCA a Ryanair costituiscono aiuti ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato, in quanto consentono di ridurre i costi operativi della compagnia aerea.

5.1.2. SPECIFICITÀ

(239) A norma dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato, per poter essere qualificata come aiuto di Stato una misura deve favorire «talune imprese o talune produzioni». Nel caso di specie la Commissione osserva che i vantaggi in questione, siano essi assicurati da BSCA o dalla regione Vallonia, sono stati concessi soltanto a Ryanair.

(240) Sia Ryanair che le autorità belghe hanno affermato che nessun'altra compagnia operava in condizioni simili a quelle applicate a Ryanair e che di conseguenza non potevano esservi discriminazioni tra quest'ultima e le altre compagnie aeree. Le autorità belghe hanno inoltre affermato varie volte che le misure adottate nei confronti di Ryanair erano state pubblicizzate, sostenendo di essersi impegnate a offrire vantaggi analoghi a qualsiasi altra compagnia in grado di generare un volume di passeggeri analogo a quello generato da Ryanair.

(241) La Commissione osserva che né BSCA, né la regione Vallonia hanno messo a punto un sistema basato su criteri oggettivi in grado di evitare discriminazioni tra le compagnie aeree installate o desiderose di installarsi a Charleroi, ad esempio in funzione del volume di passeggeri che ciascuna compagnia è in grado di apportare. La Commissione rileva inoltre che le misure di pubblicità adottate dalla regione Vallonia e da BSCA non avevano nulla di ufficiale e in ogni caso non erano in grado di far sorgere diritti in capo ad altri utenti. Di conseguenza la riduzione della tassa di atterraggio o le garanzie di indennizzo della regione Vallonia non erano « automaticamente » disponibili per altri utenti. Nonostante le

imprese del settore fossero a conoscenza degli accordi e la stampa ne facesse menzione, e malgrado la regione avesse diffuso alcuni comunicati ufficiali, le effettive condizioni dei contratti conclusi tra Ryanair e BSCA erano soggette ad una clausola di riservatezza ⁽⁸⁹⁾. Gli interessati non avevano quindi necessariamente accesso ai contratti, come testimonia l'ARACH.

- (242) La Commissione osserva che gli argomenti connessi alla pubblicità e alla non discriminazione non consentono in ogni caso di mettere in discussione il fatto oggettivo che le misure concesse non sono state offerte alle altre compagnie in modo trasparente, ma sono state accordate unicamente a Ryanair. Si tratta quindi di misure specifiche ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato.

5.1.3. RISORSE STATALI

- (243) Per quanto riguarda il trasferimento di risorse statali a favore di Ryanair, la Commissione rinvia all'analisi effettuata ai punti da 97 a 111 della decisione di avviare il procedimento. Tale analisi, soprattutto per quanto riguarda l'imputabilità alla regione Vallonia delle misure adottate da BSCA, non è stata messa in discussione dalle parti interessate e dalle autorità belghe. Queste ultime hanno invece contestato il concetto di risorse statali in relazione alle tasse aeroportuali riscosse da BSCA, richiamandosi alla citata giurisprudenza PreussenElektra.
- (244) La Commissione non concorda con questa analisi ed esclude che le conclusioni della suddetta sentenza siano applicabili al caso di specie. Come già si è avuto modo di chiarire, infatti, in Belgio la fissazione dei diritti aeroportuali di approdo e di sosta costituisce una prerogativa pubblica, che lo Stato federale ha delegato alle regioni. Di conseguenza è la regione Vallonia che nell'ambito delle sue competenze ha fissato con decreto l'importo di tali diritti, destinandone il 35 % a un fondo specifico a ciascun aeroporto. Secondo quanto affermano le stesse autorità belghe è sempre la regione che in seguito avrebbe deciso di stabilire un tetto massimo a questo fondo al momento dell'approvazione del piano finanziario di Sowaer. In seguito la regione ha firmato un accordo con Ryanair, che ha avuto come conseguenza la riduzione delle risorse a disposizione di BSCA

e del fondo per l'ambiente. La regione ha poi deciso, al momento dell'effettiva fissazione del limite massimo del fondo nell'aprile 2002, di applicare un altro regime differenziato diretto a limitare le spese a carico di BSCA fino al 2006 per poi aumentarle leggermente in seguito. Per ultimo la regione ha deciso di sostituire il fondo con Sowaer e di trasferire a Sowaer le risorse del fondo che BSCA doveva ancora versare.

- (245) Ciò dimostra chiaramente che la logica non è quella di un fondo alimentato in maniera automatica e indipendente rispetto all'autorità pubblica, circostanza che nella sentenza PreussenElektra aveva condotto la Corte ad escludere l'esistenza di risorse statali. Al contrario, la Commissione ritiene che nel caso di specie la regione abbia avuto costantemente e abbia sfruttato in più occasioni la facoltà di definire, utilizzare e ripartire le entrate derivanti dai diritti aeroportuali in maniera discrezionale tra BSCA, il fondo per l'ambiente, Sowaer e anche Ryanair, nonché la possibilità di influenzare direttamente le loro condizioni di utilizzo, motivo per il quale ritiene che i diritti aeroportuali debbano essere considerati risorse statali.

- (246) Alla luce di quanto sopra, la Commissione conclude che i vantaggi a favore di Ryanair sono stati concessi direttamente dalla regione Vallonia sotto forma di un impegno a corrispondere un indennizzo (che comporta, se necessario, il ricorso a risorse regionali) e di una riduzione delle tasse di atterraggio (che implica un lucro cessante per lo Stato) e indirettamente attraverso l'utilizzo delle risorse di BSCA. Infatti, malgrado BSCA sia un'impresa ai sensi del diritto della concorrenza e nonostante le sue attività presentino un carattere economico, si tratta pur sempre di un'impresa pubblica controllata dalla regione Vallonia, che esercita su di essa un'influenza dominante e alla quale tali misure sono imputabili alla luce della giurisprudenza Stardust Marine in precedenza citata. Di conseguenza i punti da 97 a 111 della decisione di avviare il procedimento rimangono sotto questo profilo pienamente validi al termine dell'indagine formale.

5.1.4. INCIDENZA SUGLI SCAMBI INTRACOMUNITARI E SULLA CONCORRENZA

⁽⁸⁹⁾ Clausola 5.1 del contratto tra BSCA e Ryanair: «Ciascuna parte si impegna a non effettuare annunci pubblici o altre comunicazioni riguardanti le materie trattate nel presente contratto o nei relativi allegati prima che l'altra parte abbia ricevuto un prospetto delle informazioni da divulgare o della comunicazione da effettuare e abbia espresso il suo consenso scritto, salvo qualora tale pubblicazione o produzione di documenti sia prescritta dalla legge o da una giurisdizione internazionale, comunitaria o federale, nel qual caso l'altra parte è preventivamente informata in merito al procedimento giurisdizionale in corso».

- (247) Né le parti interessate né il Belgio hanno contestato la valutazione della Commissione esposta nel punto 112 della decisione di avviare il procedimento per quanto riguarda l'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri, valutazione che la Commissione conferma in questa sede. Il Belgio e Ryanair hanno invece contestato la valutazione della Commissione per quanto riguarda l'incidenza sulla concorrenza, sostenendo che le misure con-

siderate non potevano aver avuto un impatto sulla concorrenza nel mercato rilevante (segmento low-cost) e geografico (rotte servite) in questione.

dell'articolo 87, paragrafi 2 e 3 del trattato e dell'articolo 61 dell'accordo SEE.

(248) La Commissione sottolinea che l'incidenza sulla concorrenza nel settore degli aiuti di Stato non va analizzata nello stesso modo in cui vengono esaminate le alleanze o le concentrazioni tra compagnie aeree ⁽⁹⁰⁾. Estendere le definizioni di mercato rilevante e di mercato geografico dal diritto della concorrenza al settore degli aiuti significa ignorare le logiche proprie di ciascuno di questi due settori del diritto comunitario dell'economia.

5.2. BASE GIURIDICA DELLA VALUTAZIONE

(249) Nel settore degli aiuti, i vantaggi concessi sotto forma di assunzione da parte dello Stato dei costi operativi normalmente posti a carico di una compagnia aerea non falsano soltanto la concorrenza su una o più rotte e su un determinato segmento di mercato. I vantaggi ottenuti da una compagnia aerea rafforzano la sua posizione economica sul complesso della rete di destinazioni servite rispetto alle compagnie concorrenti, siano esse compagnie «tradizionali», vettori «low-cost», vettori «charter» o compagnie regionali. Nel 2003 Ryanair ha operato su più di 100 tratte in 13 paesi, entrando in concorrenza con moltissime compagnie aeree, solo una parte delle quali ha formulato osservazioni nel quadro del presente procedimento. La Commissione ricorda che il trasporto aereo è soggetto in Europa ad una forte concorrenza sin dal 1° gennaio 1993, data di entrata in vigore della terza fase della liberalizzazione del settore (cd. «terzo pacchetto») ⁽⁹¹⁾.

(251) Nella decisione di avviare il procedimento la Commissione ha esposto i suoi dubbi circa la possibilità di ritenere gli aiuti compatibili alla luce delle deroghe previste dal trattato, sostenendo che nel caso di specie non sembrava applicabile alcuna deroga.

(252) Nella fattispecie non possono trovare applicazione le disposizioni dell'articolo 87, paragrafo 2 del trattato, in quanto non si tratta né di aiuti a carattere sociale, né di aiuti destinati a ovviare ai danni provocati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali, né di aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Germania orientale.

(253) L'articolo 87, paragrafo 3 del trattato elenca gli aiuti che possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune.

5.1.5. CONCLUSIONI

(250) Poiché nel caso di specie sono soddisfatti i criteri che consentono di accertare la presenza di un aiuto di Stato, la Commissione conclude che i vantaggi concessi a Ryanair dalla regione Vallonia e da BSCA costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato. Occorre quindi valutarne la compatibilità alla luce

(254) Le lettere a) e c) del suddetto paragrafo consentono deroghe a favore degli aiuti destinati a promuovere o a favorire lo sviluppo di alcune regioni. Negli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale ⁽⁹²⁾, la Commissione ha indicato i criteri che devono essere soddisfatti per poter considerare gli aiuti compatibili. La finalità degli orientamenti è conciliare l'obiettivo dello sviluppo regionale con il rispetto della concorrenza, attraverso la fissazione di alcuni limiti alla concessione degli aiuti alle imprese. Tali limiti sono concepiti in modo da contribuire in maniera effettiva e duratura allo sviluppo delle regioni, soprattutto quelle più povere, garantendo nel contempo che gli aiuti alle imprese non superino il livello strettamente necessario e proporzionato per assicurare lo sviluppo. Il compito degli orientamenti è impedire che, sotto il pretesto dello sviluppo regionale, le regioni o gli Stati si lancino in una spirale di aiuti, in una corsa ai sussidi a favore delle imprese per attrarle a qualsiasi costo nel loro territorio a spese delle imprese concorrenti. Una concorrenza senza limiti tra regioni nella concessione degli aiuti alle imprese non consentirebbe di promuovere lo sviluppo sostenibile delle regioni europee e sarebbe in contrasto con la politica strutturale della Comunità.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. in particolare la sentenza del Tribunale di primo grado del 15 giugno 2000 nella causa T-298/97, Alzetta Mauro, Racc., pag. II-2319, punti 80 e 81.

⁽⁹¹⁾ Regolamento (CEE) n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei (GU L 240 del 24.8.1992, pag. 1); regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GU L 240 del 24.8.1992, pag. 8), modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio; regolamento (CEE) n. 2409/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci (GU L 240 del 24.8.1992, pag. 15).

⁽⁹²⁾ GU L 74 del 10.3.1998, pag. 9.

- (255) La Commissione non nega che gli aiuti a favore di Ryanair possano avere un impatto socioeconomico a livello regionale, come d'altronde potrebbe avere qualsiasi aiuto concesso dalle autorità pubbliche destinato a promuovere l'attività economica di un'impresa. Tuttavia tali aiuti non rispettano le regole che la Commissione applica ormai da numerosi anni.
- (256) In primo luogo, la maggior parte degli aiuti concessi a Ryanair è costituita da aiuti al funzionamento ai sensi degli orientamenti, e non da aiuti all'investimento iniziale in capitale fisso ⁽⁹³⁾. In linea di principio gli aiuti al funzionamento sono vietati, salvo, in via eccezionale e in condizioni rigorosamente controllate, nelle regioni più povere d'Europa ⁽⁹⁴⁾. Orbene, se l'Hainaut è normalmente ammissibile al sostegno transitorio nel quadro dell'obiettivo 1, ciò comporta unicamente la possibilità di ricorrere ai finanziamenti comunitari, ad esempio attraverso i fondi strutturali ⁽⁹⁵⁾.
- (257) Viceversa, nel quadro degli aiuti di Stato, la città di Charleroi, da cui dipende Gosselies, località in cui ha sede BSCA, è ammissibile agli aiuti regionali a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato, che tuttavia consente unicamente gli aiuti agli investimenti iniziali ⁽⁹⁶⁾, escludendo chiaramente gli aiuti al funzionamento, previsti unicamente dall'articolo 87, paragrafo 3, lettera a). Inoltre gli aiuti concessi a Ryanair sono aiuti individuali ad hoc, al di fuori di qualsiasi regime, nei confronti dei quali la Commissione applica normalmente una politica di forte limitazione ⁽⁹⁷⁾, anche se, in linea di principio, in virtù della sentenza Hytasa ⁽⁹⁸⁾ della Corte di giustizia sembrerebbe possibile ipotizzare la compatibilità di un aiuto ad hoc nel quadro degli aiuti regionali. Tuttavia nel caso di specie la Commissione esclude l'esistenza di una finalità puramente regionale legata ad un investimento; si tratta infatti di un aiuto allo sviluppo delle attività di trasporto aereo. La Commissione conclude pertanto che i suddetti aiuti non possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune in considerazione del loro impatto sullo sviluppo di alcune regioni.
- (258) Le lettere b) e d) dell'articolo 87, paragrafo 3 del trattato non sono applicabili in quanto non si tratta di aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse o a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, né di aiuti destinati a promuovere la cultura o la conservazione del patrimonio.
- (259) Può invece trovare applicazione la deroga prevista all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato, relativa agli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche. Nel caso di specie occorre tener presenti le regole fissate dalla Commissione per la valutazione degli aiuti di Stato a finalità orizzontale, in relazione con gli orientamenti nel settore dell'aviazione. La Commissione osserva che gli aiuti in questione non hanno come obiettivo la ricerca e lo sviluppo ⁽⁹⁹⁾, la tutela dell'ambiente ⁽¹⁰⁰⁾, il salvataggio e la ristrutturazione di imprese ⁽¹⁰¹⁾, le piccole e medie imprese ⁽¹⁰²⁾ o il capitale di rischio ⁽¹⁰³⁾.
- (260) Secondo Ryanair gli aiuti destinati all'addestramento dei piloti devono essere esaminati sulla base del regolamento (CE) n. 68/2001, in quanto assimilabili ad aiuti alla formazione generale. Le autorità belghe non hanno invocato questa base giuridica a sostegno della compatibilità. La Commissione rileva che il «contributo unico e forfettario di 768 000 euro per la partecipazione all'assunzione e all'addestramento dei piloti e degli equipaggi assegnati alle nuove destinazioni servite dall'aeroporto» non è stato concesso nel rispetto delle condizioni stabilite dal regolamento (CE) n. 68/2001: i costi sostenuti
- ⁽⁹³⁾ Negli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale gli aiuti al funzionamento sono definiti come aiuti «destinati a ridurre le spese correnti dell'impresa» (punto 4.15) mentre gli aiuti all'investimento iniziale si riferiscono ad un «investimento in capitale fisso relativo alla creazione di un nuovo stabilimento, all'ampliamento di uno stabilimento esistente o all'avviamento di un'attività che implica un cambiamento fondamentale del prodotto o del processo di produzione di uno stabilimento esistente» (punto 4.4).
- ⁽⁹⁴⁾ Cfr. punto 4.15 e ss. degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale.
- ⁽⁹⁵⁾ Decisione 1999/502/CE della Commissione, del 1° luglio 1999, che stabilisce l'elenco delle regioni interessate dall'obiettivo n. 1 dei Fondi strutturali per il periodo dal 2000 al 2006 (GU L 194 del 27.7.1999, pag. 53).
- ⁽⁹⁶⁾ Cfr. aiuto di Stato N 799/1999 — Belgio — «Carta degli aiuti regionali per il Belgio».
- ⁽⁹⁷⁾ Cfr. gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale: «Un singolo aiuto ad hoc concesso ad un'unica impresa o aiuti limitati ad un solo settore d'attività possono avere un'incidenza notevole sulla concorrenza nel mercato interessato, mentre i loro effetti sullo sviluppo regionale rischiano di essere troppo limitati. [...] Di conseguenza, le deroghe di cui trattasi saranno concesse, in linea di massima, soltanto in favore di regimi di aiuti plurisettoriali e aperti, in una determinata regione, a tutte le imprese dei settori interessati».
- ⁽⁹⁸⁾ Sentenza della Corte del 14 settembre 1994 nelle cause riunite C-278, C-279 e C-280/92, Spagna/ Commissione, Racc., pag. I-4103.
- ⁽⁹⁹⁾ Disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo (GU C 45 del 17.2.1996, pag. 5), come modificata (GU C 48 del 13.2.1998, pag. 2), e prorogata (GU C 111 dell'8.5.2002, pag. 3).
- ⁽¹⁰⁰⁾ Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (GU C 37 del 3.2.2001, pag. 3).
- ⁽¹⁰¹⁾ Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU C 288 del 9.10.1999, pag. 2) e orientamenti nel settore dell'aviazione.
- ⁽¹⁰²⁾ Regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (GU L 10 del 13.1.2001, pag. 33).
- ⁽¹⁰³⁾ Comunicazione della Commissione — Aiuti di Stato e capitale di rischio (GU C 235 del 21.8.2001, pag. 3).

non si limitano ai costi ammissibili ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7 del suddetto regolamento ⁽¹⁰⁴⁾ in quanto comprendono l'assunzione dei piloti; trattandosi di un contributo unico e forfettario i costi non sono documentati, né trasparenti, né suddivisi per voci, né è definita l'intensità dell'aiuto rispetto ai costi ammissibili. Pertanto tali aiuti non sono compatibili in base al regolamento (CE) n. 68/2001 e nemmeno in base al regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, del 12 dicembre 2002, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione ⁽¹⁰⁵⁾.

(261) Ryanair ha inoltre invocato il regolamento (CE) n. 69/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore («de minimis») ⁽¹⁰⁶⁾ per l'aiuto di importo pari a 4 000 euro relativo ad attrezzature da ufficio. La Commissione ricorda che il suddetto regolamento non si applica agli aiuti erogati alle imprese del settore dei trasporti; in quanto compagnia di trasporto aereo, Ryanair non può perciò beneficiare della deroga.

(262) La deroga prevista all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato non è quindi applicabile sulla base della disciplina in vigore in materia di aiuti a finalità orizzontale o sulla base degli orientamenti nel settore dell'aviazione definiti circa dieci anni fa, nel 1994 ⁽¹⁰⁷⁾. Tenendo conto dello sviluppo economico del settore aereo e aeroportuale innescato dalla completa liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto aereo a livello comunitario nel 1997, la Commissione ritiene tuttavia che la deroga dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato debba comunque essere presa in considerazione dato il

⁽¹⁰⁴⁾ Il regolamento menziona i costi del personale docente, le spese di trasferta del personale docente e dei destinatari della formazione, le spese correnti (materiali, forniture), l'ammortamento degli strumenti e delle attrezzature, per la quota da riferire al loro uso esclusivo per il progetto di formazione, costi dei servizi di consulenza sull'iniziativa di formazione, costi di personale per i partecipanti al progetto di formazione entro alcuni limiti.

⁽¹⁰⁵⁾ GU L 337 del 13.12.2002, pag. 3. Il regolamento non si applica agli aiuti alla creazione di posti di lavoro concessi nel settore dei trasporti (articolo 1). Con riferimento al settore dei trasporti, il regolamento contempla unicamente gli aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili e gli aiuti destinati a coprire i costi aggiuntivi legati all'occupazione di lavoratori svantaggiati. La misura di aiuto in esame non è diretta a perseguire questo obiettivo e non soddisfa gli altri criteri previsti dal regolamento.

⁽¹⁰⁶⁾ GU L 10 del 13.1.2001, pag. 30.

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. punto 115, quarto trattino, della decisione di avviare il procedimento.

ruolo di tali aiuti per lo sviluppo degli aeroporti regionali ⁽¹⁰⁸⁾.

5.3. VALUTAZIONE DELLA COMPATIBILITÀ DELL'AIUTO ALLA LUCE DELL'ARTICOLO 87, PARAGRAFO 3, LETTERA C) DEL TRATTATO

5.3.1. RIDUZIONE DEI DIRITTI AEROPORTUALI E GARANZIE DI INDENNIZZO CONCESSE DALLA REGIONE VALLONIA IN CASO DI MODIFICA DEL LORO IMPORTO O DEGLI ORARI DI APERTURA DELL'AEROPORTO

(263) Varie parti interessate hanno espresso la loro preoccupazione per le riduzioni discriminatorie praticate sui diritti aeroportuali. Se nel caso degli aeroporti minori l'importo delle tasse aeroportuali non deve necessariamente riflettere i costi totali di utilizzo dell'infrastruttura aeroportuale ⁽¹⁰⁹⁾, i diritti da applicare — ivi comprese le riduzioni — dovrebbero essere stabiliti secondo criteri obiettivi, preferibilmente dopo aver consultato le compagnie utilizzatrici, per garantire la trasparenza e assicurare l'uguaglianza di trattamento degli utenti, e secondo regole di cui questi ultimi possano avvalersi ⁽¹¹⁰⁾. Gli aeroporti minori dovrebbero poter disporre del margine di manovra necessario per poter adeguare i diritti e gli orari di apertura nei confronti delle compagnie aeree.

(264) La Commissione constata l'inesistenza di regole comunitarie per quanto riguarda la politica di tariffazione dei

⁽¹⁰⁸⁾ In passato la Commissione ha già avuto l'occasione di applicare direttamente l'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) per tener conto dello sviluppo economico di alcuni settori, definendo le condizioni applicabili alla concessione degli aiuti in alcune decisioni individuali. Cfr. ad esempio la comunicazione della Commissione indirizzata agli Stati membri e agli altri interessati in merito all'aiuto di Stato N 376/01 — Italia — Regime di aiuti in favore degli impianti a fune (GU C 172 del 18.7.2002, pag. 2), punti 44-49. Come ricordato dall'avvocato generale Jacobs al punto 38 delle sue conclusioni del 18 settembre 2003 (non ancora pubblicate nella Raccolta) nella causa C-91/01, Italia/Commissione, «Il potere discrezionale della Commissione non può essere cristallizzato per sempre con l'adozione di tali documenti» (NB: orientamenti o altri strumenti di «soft law»).

⁽¹⁰⁹⁾ Ripercuotere l'insieme dei costi dei piccoli aeroporti sul livello delle tasse significa imporre un onere spesso molto gravoso su un numero molto ridotto di utenti. Ciò li dissuaderebbe dall'insediarsi negli aeroporti secondari. La citata proposta della Commissione sui diritti aeroportuali, che suggeriva che i diritti riflettessero i costi effettivi dell'attività aeroportuale, teneva altresì conto della specificità dei piccoli aeroporti che non possono fare a meno di aiuti pubblici (cfr. punto 32). La Commissione nota peraltro che in Europa alcuni Stati membri applicano sistemi di compensazione finanziaria tra aeroporti, in modo tale che gli aeroporti più grandi contribuiscono ai costi degli aeroporti più piccoli. Esigere che i diritti applicati dagli aeroporti di piccole dimensioni riflettano interamente i costi altererebbe inutilmente il loro sistema organizzativo.

⁽¹¹⁰⁾ Sulla problematica delle tasse aeroportuali in Europa, cfr. ad esempio Airport charges in Europe — Airport Council International Europe — 8.5.2003.

diritti aeroportuali. Di conseguenza gli Stati membri sono liberi di deciderne il livello mediante la definizione di una tariffa pubblica adattata alle condizioni specifiche, facoltà di cui la regione Vallonia avrebbe potuto avvalersi o potrebbe avvalersi in futuro. Tuttavia gli Stati membri non possono stabilire pratiche discriminatorie dirette o indirette, ad esempio in funzione degli aeromobili utilizzati, né possono derogare a regole chiare da essi stessi previamente adottate.

(265) La Commissione ricorda di non essersi opposta alla concessione di riduzioni alle compagnie aeree finalizzate a promuovere l'apertura di nuovi collegamenti o l'intensificazione delle frequenze dei voli per favorire la crescita del numero di passeggeri, sia pure ad alcune condizioni. Nella decisione «Manchester», la Commissione aveva stabilito che riduzioni di durata limitata offerte e concesse senza operare alcuna discriminazione tra gli utenti di un aeroporto non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 87 del trattato in quanto non determinano distorsioni della concorrenza. In quella stessa occasione la Commissione aveva chiarito che una riduzione o un sistema di riduzioni che riservi un trattamento preferenziale a una determinata impresa può rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 87 del trattato e come tale costituisce un aiuto.

(266) Come già indicato, la Commissione ritiene che, sulla base delle regole stabilite nel quadro del caso «Manchester», la regione Vallonia avesse la possibilità di concedere riduzioni a Ryanair a condizione di non operare discriminazioni e per una durata limitata nel tempo. Le autorità belghe non si sono avvalse di questa possibilità, peraltro prevista nel decreto della regione Vallonia recante disciplina dei diritti aeroportuali, scegliendo invece di erogare aiuti a favore di una sola compagnia (e quindi in maniera discriminatoria e non trasparente) per un periodo di 15 anni, che non corrisponde alla durata limitata prevista dalla decisione «Manchester». L'erogazione di tali aiuti a favore unicamente di Ryanair, e in contrasto con la normativa nazionale, non era né necessaria né proporzionata all'obiettivo di sviluppo aeroportuale perseguito, a maggior ragione in quanto esistevano altri mezzi legali. Date le circostanze, la Commissione ritiene che le riduzioni dei diritti aeroportuali già concesse, così come le future garanzie di indennizzo della regione Vallonia, non possano essere considerate come aiuti compatibili con il mercato comune.

5.3.2. SCONTI PRATICATI DA BSCA SULLE TARIFFE DEI SERVIZI DI ASSISTENZA A TERRA

(267) I servizi di assistenza a terra costituiscono un'attività commerciale che in alcuni aeroporti è aperta alla con-

correnza in forza della direttiva 96/67/CE. Come sottolineato dalla Commissione nella decisione di avviare il procedimento, di per sé non è inusuale che il gestore di un aeroporto pratichi sconti sulle tariffe a favore di una compagnia aerea ⁽¹¹¹⁾. Ciò che può risultare inabituale è che l'impresa prestatrice dei servizi operi costantemente in perdita e che le perdite siano potenzialmente ripianate da fondi pubblici a cui il gestore attinge, ad esempio, in qualità di autorità aeroportuale o fornitore di un servizio di interesse economico generale ⁽¹¹²⁾. Per BSCA, le prestazioni ottenute a titolo di compensazione dei costi dei servizi di manutenzione e antincendio possono, ad esempio, rientrare in questa categoria.

(268) Quando un aeroporto presta tali servizi ad una compagnia aerea in perdita, deve essere in grado di provare che le perdite sono giustificate e compensate dai ricavi attesi da altre attività commerciali. Tali perdite non possono in alcun caso essere compensate dai ricavi che l'aeroporto ottiene in quanto autorità aeroportuale o gestore di un servizio di interesse economico generale. Ciò presuppone una chiara definizione dei compiti spettanti ad un aeroporto in quanto autorità aeroportuale, gestore di un servizio di interesse economico generale o prestatore di servizi commerciali, nonché dei flussi finanziari relativi a ciascuno di questi compiti.

(269) Per quanto riguarda l'aeroporto di Charleroi, la tariffa specifica applicata a Ryanair per i servizi di assistenza a terra non è in alcun modo confortata da una chiara analisi dei costi che tali servizi comportano per BSCA. Al contrario i dati parziali derivanti dall'analisi del piano economico-finanziario sembrano indicare che l'attività di assistenza non copre i suoi costi.

⁽¹¹¹⁾ Punto 85 della decisione relativa all'avvio del procedimento: «Per quanto riguarda le tariffe dei servizi di assistenza a terra, la Commissione ammette la possibilità di realizzare economie di scala allorché un utente dell'aeroporto ricorra in misura significativa ai servizi di assistenza forniti da un'impresa. In effetti non sorprende che la tariffa applicata ad alcune compagnie sia inferiore alla tariffa generale nella misura in cui il servizio richiesto da tali compagnie sia inferiore a quello richiesto da altri clienti».

⁽¹¹²⁾ La direttiva 96/67/CE ha espressamente previsto il rischio di sovvenzioni incrociate, imponendo la separazione contabile tra le attività legate alla fornitura dei servizi di assistenza a terra e le altre attività aeroportuali. L'articolo 4 della direttiva stabilisce quanto segue:

«1. L'ente di gestione di un aeroporto, l'utente o il prestatore di servizi che forniscono servizi di assistenza a terra devono operare una netta separazione a livello contabile, secondo le vigenti prassi commerciali, tra le attività legate alla fornitura di tali servizi e le altre loro attività.

2. L'effettiva separazione contabile deve essere controllata da un verificatore indipendente designato dallo Stato membro.

Egli verifica anche l'assenza di flussi finanziari tra l'attività dell'ente di gestione in quanto autorità aeroportuale e la sua attività di assistenza a terra.»

- (270) Dalla comparazione tra i costi salariali del servizio «handling-ticketing» ed i proventi derivanti dai servizi di assistenza a terra, così come presentati nel piano economico-finanziario, si ottiene un margine approssimativo sui servizi di assistenza. Si tratta inevitabilmente di una valutazione grossolana, che non tiene conto dei costi di assistenza diversi dal costo del personale (materiali, prestazione di servizi, manutenzione delle attrezzature, ecc.), ma che tiene conto del personale adibito alle operazioni di check-in e accettazione passeggeri. In ogni caso, la comparazione consente di stabilire che il margine è negativo fino al 2006 incluso (tra - 650 000 e - 1 370 000 euro a seconda degli anni), con costi salariali che vanno riducendosi da 4,42 a 2,73 euro per passeggero, ma che sono sempre nettamente superiori all'importo fatturato a Ryanair, inizialmente pari ad 1 euro e in seguito pari a 1, 13 euro.
- (271) I primi profitti si registrerebbero soltanto a partire dal 2007, grazie a circa 50 000 passeggeri supplementari ogni anno (ossia 300 000 passeggeri in più nel 2010) trasportati dalle compagnie di linea, per le quali l'assistenza sarà fatturata in media circa 14 euro per passeggero. Pertanto nel 2010, secondo il piano economico-finanziario, le entrate derivanti dalle attività di assistenza dovrebbero ammontare complessivamente a 1,5 milioni di euro per i passeggeri delle compagnie low cost (stimati in 1 150 000 unità), e a 4,5 milioni di euro per i 300 000 passeggeri delle compagnie di linea.
- (272) Senza questo contributo supplementare derivante dalle compagnie di linea, integrato nel piano economico-finanziario per un valore di 100 000 euro a partire dal 2003, che sale a circa 1 700 000 euro nel 2007 e a quasi 4 milioni di euro nel 2010, il margine calcolato per i servizi di assistenza a terra rimarrebbe negativo. È lecito chiedersi se una compagnia di linea sarebbe disposta a pagare a Charleroi un prezzo analogo a quello applicato negli aeroporti maggiori sapendo oltretutto di pagare una tariffa 12 volte superiore a quella applicata ad un'altra compagnia operante nello stesso sito. Secondo le autorità belghe, il problema riguarderebbe soprattutto le compagnie che assicurano i collegamenti con l'Africa, per le quali il volume di bagagli da movimentare e quindi i costi dei servizi di assistenza sono molto elevati.
- (273) Allo stesso modo, sulla base delle informazioni in suo possesso, la Commissione è portata a ritenere che in un aeroporto regionale l'assistenza a terra (escluso il rifornimento di carburante) per un Boeing 737, calcolando una ventina di voli giornalieri e un numero di posti compreso tra 100 e 200 (ipotesi coerente con le operazioni di Ryanair a Charleroi), costerebbe tra gli 800 e i 1200 euro per aereo, cifra di per sé già inferiore di almeno il 20 % rispetto a quella di un aeroporto di maggiori dimensioni. Ciò comporterebbe un costo per passeggero compreso fra 6 e 8 euro, che d'altronde corrisponde alla tariffa praticata da BSCA nei confronti di altre compagnie. Di conseguenza si può chiaramente presumere una forma di dumping da parte di BSCA per quanto riguarda la sola prestazione dei servizi di assistenza a terra.
- (274) Occorre inoltre aggiungere che nei principali aeroporti l'attività di assistenza a terra è ampiamente aperta alla concorrenza; qualora dovesse continuare a registrare risultati così positivi, anche l'aeroporto di Charleroi dovrebbe, al raggiungimento di un volume di due milioni di passeggeri (ipotesi che secondo il piano economico-finanziario dovrebbe verificarsi a partire dal 2006-2007) — attenersi a quanto stabilito dalla normativa comunitaria. Sotto questo profilo la Commissione ricorda che la direttiva 96/67/CE mira a garantire una concorrenza effettiva e leale ⁽¹¹³⁾ e che le regole adottate per il buon funzionamento delle infrastrutture aeroportuali devono rispettare i principi di obiettività, di trasparenza e di non discriminazione ⁽¹¹⁴⁾. Investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale, con sentenza del 6 ottobre 2003 ⁽¹¹⁵⁾ la Corte ha dichiarato che con riferimento al corrispettivo riscosso per l'accesso agli impianti aeroportuali, la direttiva 96/67/CE non osta a che «... il detto corrispettivo sia fissato in modo tale che l'ente gestore dell'aeroporto possa non solo coprire i costi connessi con la messa a disposizione degli impianti aeroportuali e alla loro manutenzione, ma anche realizzare margini di utili». Il 19 dicembre 2003 le stesse autorità belghe hanno d'altronde confermato che la soglia dei due milioni di passeggeri dovrebbe essere raggiunta alla fine del 2004 o nel corso del 2005. Ciò implicherebbe, soprattutto in virtù dell'articolo 4 della direttiva 96/67/CE, una rigorosa separazione contabile destinata ad evitare compensazioni incrociate fra questa attività soggetta a concorrenza ed altre attività aeroportuali. Una volta raggiunta questa soglia, qualsiasi operatore indipendente potrà offrire i propri servizi all'interno dell'aeroporto, ed è evidente che la tariffa attuale, pari a circa un euro per passeggero e applicabile per 15 anni, renderebbe impossibile l'effettiva apertura alla concorrenza.
- (275) Nel frattempo, ossia prima del raggiungimento della soglia di due milioni di passeggeri, l'aeroporto può evidentemente compensare le diversi fonti di profitto e di perdita derivanti da attività puramente commerciali; ad esempio è possibile una compensazione tra le perdite registrate nelle attività di «handling» e i ricavi derivanti dal parcheggio delle automobili dei passeggeri. La compensazione tra attività commerciali non sarà più possibile una volta raggiunta la soglia dei due milioni di passeggeri prevista dalla direttiva 96/67/CE, ed è già esclusa tra attività commerciali e attività di interesse economico generale. La Commissione desidera inoltre ricordare la sua costante azione volta a promuovere l'effettiva liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra ⁽¹¹⁶⁾.

⁽¹¹³⁾ Punto 16 della direttiva 96/67/CE.

⁽¹¹⁴⁾ Punto 23 della direttiva 96/67/CE.

⁽¹¹⁵⁾ Sentenza della Corte del 16 ottobre 2003 nella causa C-363/01, Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH / Deutsche Lufthansa AG (non ancora pubblicata nella Raccolta).

⁽¹¹⁶⁾ Sotto questo profilo, la Commissione segnala i ricorsi da essa proposti alla Corte di giustizia contro la Germania e l'Italia, rispettivamente il 12 settembre 2003 e il 19 dicembre 2002, per il non corretto recepimento della direttiva 96/67/CE e i conseguenti ostacoli all'ingresso di nuovi operatori negli aeroporti principali di questi due paesi.

(276) Nel caso dell'aeroporto di Charleroi i compiti affidati a BSCA in quanto autorità aeroportuale, gestore di un servizio di interesse economico generale o fornitore di servizi commerciali non sono stati distinti in modo chiaro, così come d'altronde i flussi finanziari inerenti a questi diversi compiti. In questa situazione è impossibile escludere sovvenzioni incrociate tra il finanziamento dei servizi di assistenza a terra e il finanziamento delle altre attività non commerciali e dunque la presenza di aiuti.

(277) Di conseguenza nel caso di specie non sembra essere necessario un intervento finanziario con risorse pubbliche. Al contrario, la recente liberalizzazione del settore dell'assistenza e la necessità di assicurarne l'effettiva attuazione fanno sì che, nel momento in cui gli sconti sulle tariffe dei servizi di assistenza a terra sono considerati aiuti di Stato a favore di una compagnia aerea, tali aiuti non possano essere dichiarati compatibili con il mercato comune, in quanto non sembrano necessari né sembrano promuovere lo sviluppo di una struttura aeroportuale in un contesto liberalizzato.

5.3.3. ALTRE SOVVENZIONI DESTINATE A PROMUOVERE I SERVIZI DI TRASPORTO AEREO NEGLI AEROPORTI REGIONALI

(278) Gli aiuti in grado di sviluppare e di assicurare una migliore utilizzazione delle infrastrutture aeroportuali regionali che attualmente sono sottoutilizzate e che rappresentano un costo per la collettività possono avere un chiaro interesse comunitario e iscriversi negli obiettivi della politica comune dei trasporti.

(279) Gli aiuti al funzionamento destinati a promuovere l'avvio di nuovi collegamenti aerei o l'intensificazione di alcune frequenze possono rappresentare uno strumento necessario allo sviluppo dei piccoli aeroporti regionali, nella misura in cui possono effettivamente convincere le imprese interessate a correre il rischio di investire nell'apertura di nuovi collegamenti. Tuttavia, per poter considerare tali aiuti compatibili con il mercato comune sulla base dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato, occorre verificare che siano necessari e proporzionati rispetto all'obiettivo perseguito e che non incidano sugli scambi in misura contraria all'interesse comune.

(280) È raro che gli aiuti al funzionamento possano essere considerati compatibili con il mercato comune, in quanto abitualmente alterano le condizioni di concorrenza nei settori in cui sono concessi senza peraltro essere in grado, proprio per la loro natura, di conseguire uno degli obiettivi fissati dalle disposizioni del trattato che contemplano le possibilità di deroga. Detti aiuti infatti, non implicando alcun adeguamento tecnico o

strutturale dell'impresa e favorendone unicamente lo sviluppo commerciale, si limitano a consentire all'impresa beneficiaria di offrire ai suoi clienti condizioni artificialmente favorevoli e di aumentare il suo margine di profitto senza alcuna giustificazione.

(281) Tale principio è tuttavia soggetto ad alcune eccezioni: in passato la Commissione ha dichiarato questo tipo di aiuti compatibili a condizione che fossero rispettate alcune condizioni. Ad esempio la Commissione ha autorizzato la concessione di aiuti al funzionamento nel settore marittimo per l'attivazione di collegamenti a corto raggio tra due o più porti francesi o tra porti francesi e porti comunitari ⁽¹¹⁷⁾; più precisamente nel caso in questione si trattava di un regime di aiuti adottato dalle autorità francesi per ovviare alle difficoltà finanziarie inerenti all'apertura di nuove linee, attraverso la concessione di aiuti di importo decrescente per una durata massima di tre anni, limitati al 30 % delle spese di esercizio ammissibili e con un massimale in valore assoluto. Dopo aver avviato il procedimento formale di indagine, la Commissione ha dichiarato gli aiuti compatibili ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato, ritenendo che lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio si iscriva negli obiettivi della politica comunitaria dei trasporti: «Nella sua comunicazione sullo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio, la Commissione sottolinea il ruolo di questo tipo di trasporto per favorire una mobilità sostenibile e sicura, rafforzare la coesione nell'Unione e migliorare l'efficacia del trasporto in un approccio intermodale. Riconosce anche che la promozione del trasporto marittimo a corto raggio deve essere fatta a tutti i livelli, comunitario, nazionale e regionale».

(282) Nella fattispecie occorre dunque verificare se sono soddisfatti i criteri che permettono di dichiarare la compatibilità di tali aiuti, ad eccezione delle riduzioni delle tasse aeroportuali e degli sconti sulle tariffe di assistenza a terra.

5.3.3.1. Obiettivo della misura e presenza di un interesse comunitario

(283) La prima condizione cui è subordinata la concessione di un aiuto è che quest'ultimo persegua il suo obiettivo, ossia che si iscriva in una politica di sviluppo aeroportuale coerente e caratterizzata dalla manifesta volontà di sviluppare la redditività di infrastrutture che non sempre sono redditizie.

⁽¹¹⁷⁾ Decisione 2002/610/CE della Commissione, del 30 gennaio 2002, concernente il regime di aiuti che la Francia prevede di mettere ad esecuzione a favore dell'apertura di nuove linee di trasporto marittimo a corto raggio (GU L 196 del 25.7.2002, pag. 31).

- (284) La promozione dello sviluppo regionale, del turismo, dell'economia locale o dell'immagine della regione sarà quindi la conseguenza di questa politica coerente destinata in primo luogo a sviluppare l'attività aeroportuale in maniera duratura.
- (285) Gli aiuti di Stato ai grandi scali aeroportuali o agli aeroporti di medie dimensioni sono giustificabili solo molto difficilmente e in via eccezionale, mentre possono risultare necessari per i piccoli aeroporti. Senza aiuti pubblici gli aeroporti minori, che non hanno raggiunto la soglia di redditività, non sarebbero in grado di sopravvivere. Per continuare a funzionare, questi aeroporti hanno bisogno di finanziamenti pubblici, come riconosciuto dalla Commissione nella proposta relativa ai diritti aeroportuali ⁽¹¹⁸⁾: «Il buon funzionamento della maggior parte dei piccoli aeroporti, che svolgono un ruolo essenziale nella coesione economica e sociale dell'Unione, necessita infatti di un aiuto consistente e regolare da parte dello Stato o degli enti locali ovvero, in taluni casi, di un sostegno finanziario da parte degli aeroporti più grandi (...)».
- (286) Attualmente non esiste una definizione che chiarisca cosa si intende per grandi aeroporti, aeroporti di medie dimensioni e piccoli aeroporti. Nel suo parere di prospettiva del 2 luglio 2003 sul tema «Le capacità aeroportuali degli aeroporti regionali» ⁽¹¹⁹⁾, il Comitato delle regioni ha proposto di classificare gli aeroporti europei in cinque categorie:
- la categoria A comprende i principali nodi aeroportuali o hub (4 aeroporti con oltre 25 milioni di passeggeri), che rappresentano circa il 30 % del traffico aereo europeo;
 - la categoria B comprende gli aeroporti nazionali (16 aeroporti, da 10 a 25 milioni di passeggeri,) che rappresentano circa il 35 % del traffico aereo europeo;
 - la categoria C comprende 15 aeroporti (da 5 a 10 milioni di passeggeri), che rappresentano circa il 14 % del traffico aereo europeo;
 - la categoria D comprende 57 aeroporti (da 1 a 5 milioni di passeggeri), che rappresentano circa il 17 % del traffico aereo europeo;
 - la categoria E comprende 67 aeroporti (da 200 000 a 1 milione di passeggeri), che rappresentano circa il 4 % del traffico aereo europeo.
- Secondo il Comitato delle regioni, gli aeroporti regionali corrispondono generalmente alle categorie D ed E, ma possono essere considerati come aeroporti regionali anche alcuni aeroporti della categoria C.
- (287) Gli aeroporti regionali potrebbero anche rappresentare una soluzione ad uno dei problemi della politica dei trasporti, quello della saturazione della capacità dei grandi aeroporti.
- (288) Nel Libro bianco intitolato «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte» ⁽¹²⁰⁾ la Commissione ha affermato che «di fronte alla crescita del traffico, bisogna riorganizzare gli aeroporti per ottimizzare l'uso delle capacità esistenti».
- (289) Come osserva la Commissione, lo sviluppo degli aeroporti regionali è tanto più interessante in quanto «la struttura attuale del sistema di trasporto aereo porta le compagnie a concentrare le loro attività su grandi aeroporti che sviluppano come nodi centrali (hub) per le loro attività intracomunitarie e internazionali. La congestione si concentra nei grandi hub aeroportuali con effetti nocivi e ripercussioni sulla gestione del traffico aereo. La congestione nel cielo è già oggetto di un piano d'azione concreto, ma quella a terra non riceve ancora né l'attenzione né l'impegno necessario. Eppure, quasi la metà dei cinquanta principali aeroporti europei hanno raggiunto o stanno per raggiungere la saturazione del livello di capacità a terra».
- (290) Il parere del comitato delle regioni menzionato al punto 286, formulato su richiesta della Commissione in vista dell'elaborazione di una politica sulle capacità degli aeroporti europei, fornisce la seguente spiegazione:
- «Mentre gli aeroporti regionali presentano un eccesso di capacità in termini di spazio e di utilizzazione delle piste, gli hub e gli aeroporti nazionali spesso non hanno la possibilità di crescere. Tuttavia fintantoché le principali compagnie aeree continueranno la loro strategia basata su reti a stella (hub and spoke) questo apparente paradosso non avrà soluzioni. Alcune compagnie aeree manifestano adesso l'intenzione di esaminare il ruolo complementare del traffico porta a porta.
- Il traffico porta a porta può essere sviluppato negli aeroporti regionali. Recentemente ciò si è evidenziato nel caso delle compagnie aeree a basso costo, ma questo non è l'unico settore che può beneficiare di questo tipo di rotte. Le regioni e le compagnie aeree dovrebbero lavorare insieme per trovare l'equilibrio tra il traffico porta a porta e il traffico a stella, individuando i potenziali flussi di traffico che potrebbero transitare per gli aeroporti regionali senza passare per un hub.»

⁽¹¹⁸⁾ COM (97) 154 def., cit.⁽¹¹⁹⁾ CdR 393/2002 def.⁽¹²⁰⁾ COM (2001) 370 def.

- (291) Se spesso per sopravvivere i piccoli aeroporti hanno bisogno di finanziamenti pubblici, sotto forma di aiuti alla costruzione delle infrastrutture o di aiuti al funzionamento, lo sviluppo duraturo degli aeroporti implica evidentemente lo sviluppo del traffico aereo e l'aumento del volume di passeggeri. Come già indicato nelle osservazioni delle parti interessate, gli aeroporti minori non dispongono generalmente del volume di passeggeri necessario per raggiungere una dimensione critica e la soglia di redditività. Solo dopo aver raggiunto una dimensione critica essi potranno operare come vere e proprie imprese commerciali e limitare il ricorso ai fondi pubblici.
- (292) Non esistono valori assoluti per quanto riguarda la soglia di redditività. Il Comitato delle regioni indica una soglia di un milione e mezzo di passeggeri l'anno, mentre il citato studio dell'università di Cranfield, che indica una soglia di 500 000 passeggeri o anche di un milione di passeggeri l'anno, segnala l'esistenza di variazioni in funzione dei paesi e delle modalità organizzative dei singoli aeroporti ⁽¹²¹⁾.
- (293) Il raggiungimento di questa dimensione critica e della soglia di redditività rappresenta una scommessa per i piccoli aeroporti, giacché le compagnie tradizionali, i vettori low cost e le compagnie charter sono poco propensi a stabilirvi la propria base operativa, come dimostra chiaramente l'esperienza di BSCA. Le compagnie tradizionali preferiscono gli aeroporti già avviati e ben ubicati, che consentono collegamenti rapidi e sono conosciuti e utilizzati abitualmente dai consumatori, e nei quali esse dispongono di bande orarie che non si possono permettere di perdere. Così come le compagnie tradizionali, che si concentrano generalmente sugli scali conosciuti, anche le compagnie low-cost non sempre sono disposte, senza incentivi, a correre il rischio di operare collegamenti su aeroporti sconosciuti e non ancora affermati.
- (294) Gli aeroporti regionali europei subiscono in qualche modo le conseguenze della politica seguita ormai da molti anni nel settore aereo e aeroportuale, che ha concentrato il traffico sulle grandi aree urbane. Non è semplice per tali aeroporti riuscire a svilupparsi di fronte alla forza di attrazione esercitata dagli aeroporti centrali che, oltre al bacino di utenza e all'ubicazione geografica, hanno beneficiato di anni di investimenti nelle infrastrutture e dell'insediamento delle compagnie nazionali. Alcuni aeroporti possono sperare di superare tali ostacoli grazie al volume di passeggeri delle compagnie aeree cui sono imposti oneri di servizio pubblico ⁽¹²²⁾ o grazie ai regimi di aiuto a carattere sociale istituiti dalle autorità pubbliche nazionali.
- (295) Come sottolineato nello studio «Emploi et prospérité en Europe» (Occupazione e prosperità in Europa) ⁽¹²³⁾ realizzato nel 1998 dall'organizzazione ACI-Europe, gli aeroporti (e in particolare gli aeroporti regionali) svolgono un ruolo importante ed esercitano un notevole impatto economico e sociale in Europa. La Comunità incoraggia già ora lo sviluppo degli aeroporti (soprattutto regionali) concedendo finanziamenti a favore dello sviluppo delle infrastrutture aeroportuali nel quadro della politica regionale europea e ricorrendo ai prestiti della Banca europea per gli investimenti.
- (296) Affinché le infrastrutture siano effettivamente utilizzate e l'investimento di fondi pubblici sia in qualche modo ripagato, l'erogazione di aiuti alle compagnie aeree da parte degli aeroporti pubblici regionali può essere, a determinate condizioni, il mezzo necessario per attirare il volume di passeggeri che consentirà in seguito di raggiungere la soglia di redditività e di sopravvivere senza la necessità di ricorrere a fondi pubblici.
- (297) Nel caso di specie, gli aiuti si inquadrano nella politica di sviluppo delle attività aeroportuali di Charleroi e nell'ambito di un progetto noto e coerente. A questo proposito la Commissione osserva che sin dalla fine degli anni '80 le autorità vallone hanno perseguito una politica aeroportuale coerente, che implica in particolare la specializzazione degli aeroporti posti sotto la loro responsabilità, lo sviluppo delle infrastrutture aeroportuali e la ricerca di utenti in grado di apportare il volume di passeggeri necessario ad uno sviluppo duraturo. Se in precedenza l'aeroporto di Charleroi apparteneva alla categoria E degli aeroporti regionali europei, secondo la definizione proposta dal Comitato delle regioni (da 200 000 a 1 milione di passeggeri), esso ormai appartiene alla categoria superiore e registra una crescita di passeggeri fra le più importanti in Europa. BSCA ha adottato una strategia «di nicchia» che non mira ad offrire gli stessi servizi offerti dall'aeroporto di Bruxelles-National, ma a specializzarsi su segmenti ben definiti e su un'offerta di servizi «di base».

5.3.3.2. *Necessità dell'aiuto*

⁽¹²¹⁾ Cfr. pagg. 5.33 e 6.11 dello studio dell'università di Cranfield in precedenza citato.

⁽¹²²⁾ Cfr pag. 5.27 del citato studio dell'università di Cranfield secondo il quale «To some extent, subsidisation of air services within the PSO framework can be interpreted as an indirect subsidy to an airport. In relation to some remote airports in Scotland and Ireland, they are almost exclusively reliant on subsidised PSO air services» (in una certa misura, l'erogazione di aiuti ai servizi di trasporto aereo nell'ambito degli oneri di servizio pubblico può essere interpretata come un aiuto indiretto a favore di un aeroporto. Alcuni aeroporti periferici situati in Scozia e in Irlanda dipendono quasi esclusivamente dalle sovvenzioni concesse ai servizi di trasporto aereo soggetti ad oneri di servizio pubblico).

(298) Questo tipo di aiuti potrebbe alterare le condizioni degli scambi sotto due diversi profili. Il primo profilo con-

⁽¹²³⁾ Se da un lato gli aeroporti creano direttamente 1 100 posti di lavoro per ciascun milione di passeggeri trattato annualmente, l'effetto complessivo (compresa l'occupazione indiretta e l'indotto) è valutato in circa 2 200 posti di lavoro, ossia il doppio. Si tratta di motori economici, di «catalizzatori strategici» che esercitano un ruolo di attrazione nei confronti di una vasta gamma di altre attività economiche.

cerne gli scambi nel mercato dei servizi di trasporto aereo. Gli aiuti concessi ad una compagnia aerea falsano la concorrenza in tutta Europa, indipendentemente dal fatto che i vettori operino o meno sugli stessi aeroporti, in quanto consentono di ridurre i costi operativi della compagnia che ne beneficia.

(299) Il secondo profilo concerne gli scambi nel mercato dei servizi aeroportuali. Gli aiuti potrebbero provocare indirettamente distorsioni della concorrenza tra aeroporti centrali e aeroporti regionali. Le sovvenzioni potrebbero indurre una compagnia a spostare la propria base operativa da un aeroporto ad un altro e a trasferire un collegamento aereo da un aeroporto centrale a un aeroporto secondario. Tuttavia questa delocalizzazione è poco probabile in quanto per una compagnia aerea il costo del trasferimento è potenzialmente molto elevato e finanziariamente rischioso. Inoltre le compagnie aeree sono sensibili al tipo di servizi aeroportuali offerti, che corrispondono a strategie commerciali ben definite: gli aeroporti centrali e gli aeroporti secondari non offrono alle compagnie aeree lo stesso tipo di servizi aeroportuali, in quanto i primi sono in grado di offrire una gamma completa di servizi («full-services»), mentre l'offerta dei secondi è generalmente più elementare.

(300) L'attivazione di un nuovo collegamento a partire da un aeroporto regionale potrebbe attrarre passeggeri che in precedenza si dirigevano verso l'aeroporto centrale, con conseguente deviazione dei flussi di traffico, che a sua volta può determinare uno sviamento delle entrate connesse all'attività aeroportuale. Questo tipo di distorsioni va tuttavia relativizzato. Gli aeroporti secondari presentano alcuni inconvenienti per i passeggeri rispetto agli aeroporti centrali (distanza dalle grandi città, problemi di collegamento, mancanza di coincidenze a livello di linee aeree), e quindi non ne assorbono automaticamente la clientela. Inoltre l'insediamento di una compagnia aerea in un aeroporto secondario non sembra comportare necessariamente uno sviamento del traffico passeggeri dall'aeroporto centrale verso l'aeroporto secondario, ma al contrario sembra essere un fattore di stimolo del mercato per i due aeroporti. A questo proposito, l'avvio della rotta Charleroi/Bruxelles-Dublino da parte di Ryanair nel 1997 rappresenta un esempio eloquente. Il traffico regolare complessivo, ossia in partenza dall'aeroporto di Bruxelles-National e da Charleroi verso Dublino, è raddoppiato molto rapidamente, continuando a crescere costantemente per sette anni. Secondo i dati forniti da Ryanair, le compagnie di linea operanti nell'aeroporto centrale (Aer Lingus e — fino al 2001 — Sabena) non hanno perduto passeggeri a causa dell'ingresso sul mercato della compagnia low cost: sotto l'effetto della pressione concorrenziale della compagnia irlandese i due vettori hanno ridotto i loro prezzi; ciò ha stimolato il mercato e creato una domanda supplementare di servizi di trasporto.

(301) Nel mercato dei servizi aeroportuali possono invece verificarsi distorsioni tra aeroporti regionali, e questo

tipo di distorsioni è molto più grave. In Europa esistono numerosi aeroporti di piccole dimensioni che stanno cercando di svilupparsi, mentre il numero di compagnie aeree attualmente disposte a correre il rischio di stabilire nuovi collegamenti è relativamente ridotto. Tali compagnie si trovano dunque in una posizione di forza rispetto agli aeroporti regionali e possono facilmente metterli in concorrenza tra loro. Ryanair sfrutta ad esempio la concorrenza tra aeroporti distanti tra loro pochi chilometri, come è successo in Francia, ove ha giocato sulla possibile rivalità fra gli aeroporti di Pau e di Tarbes, distanti tra loro una trentina di chilometri, e potrebbe utilizzare questa stessa strategia tra aeroporti situati in Stati membri differenti.

(302) Gli aeroporti regionali non sempre sono gestiti come imprese, quanto piuttosto come infrastrutture pubbliche che svolgono funzioni connesse alla politica dei trasporti, alla pianificazione territoriale o allo sviluppo locale. Non è raro che le autorità pubbliche locali accettino di erogare aiuti che transitano, ad esempio, attraverso la società che gestisce l'aeroporto. In questo caso può accadere che i fondi pubblici siano messi a disposizione delle compagnie aeree per fini diversi dallo sviluppo durevole dell'aeroporto, ad esempio per sviluppare l'attività regionale, migliorare il turismo o promuovere l'immagine di una regione. Se non inquadrati, tali aiuti rischiano di raggiungere proporzioni inaccettabili, oltre a non favorire il perseguimento dell'obiettivo, ossia lo sviluppo durevole degli aeroporti regionali.

(303) La seconda condizione è che gli aiuti erogati alle compagnie aeree siano utilizzati esclusivamente per l'attivazione di nuovi collegamenti o di nuove frequenze che comportino una crescita del volume netto di passeggeri in partenza dall'aeroporto regionale, in modo tale da assumere una parte del rischio sostenuto dalla compagnia.

(304) In linea di principio gli aiuti non devono essere erogati quando il collegamento è già esistente: il rischio assunto dalla compagnia è minore o addirittura assente e l'aiuto non è quindi giustificato. Di conseguenza una compagnia che già opera un determinato collegamento in partenza da un aeroporto non può beneficiare di un sostegno pubblico.

(305) Gli aiuti non devono altresì essere erogati per nuovi collegamenti che una compagnia aerea intenda operare in sostituzione e a seguito della soppressione di collegamenti che abbiano già beneficiato di aiuti all'avviamento, in quanto l'aeroporto, a parità di altre condizioni, non beneficerebbe di alcun effetto netto positivo in termini di numero di passeggeri accolti. Viceversa, la semplice sostituzione, durante il periodo oggetto dell'aiuto, di un

collegamento con un altro, sempre in partenza da Charleroi, in grado di generare per l'aeroporto un numero almeno equivalente di passeggeri, non mette in discussione la prosecuzione dell'aiuto per l'intero periodo.

(306) In futuro gli aiuti non potranno essere concessi per i collegamenti attivati da Ryanair in sostituzione di collegamenti in precedenza operati a partire da altri aeroporti situati nello stesso bacino di utenza dal punto di vista economico o demografico. La Commissione ritiene infatti essenziale che gli aiuti all'avviamento non determinino un'escalation delle sovvenzioni, ad esempio attraverso la delocalizzazione delle linee una volta concesso il livello massimo di aiuti. Tale pratica sarebbe infatti contraria all'obiettivo stesso degli aiuti all'avviamento, ossia lo sviluppo dell'aeroporto in maniera conforme all'interesse comune.

(307) Gli aiuti non devono infine essere destinati ad aiutare un nuovo entrante ad attivare un collegamento su una rotta già esistente e a entrare in concorrenza diretta con la compagnia che già opera su quella determinata rotta in partenza dall'aeroporto. Per competere con l'operatore esistente il nuovo arrivato dovrà contare sulle sue sole forze, e non su aiuti pubblici.

(308) Nella fattispecie, gli aiuti corrisposti a Ryanair sono stati erogati come contropartita del rischio assunto dalla compagnia di basare a Charleroi fino a quattro aeromobili per effettuare almeno tre voli giornalieri di andata e ritorno per 15 anni, che equivale ad un impegno minimo ad operare 12 nuove rotte o nuove frequenze in partenza da Charleroi. Dopo la firma degli accordi con BSCA nel 2001 Ryanair ha avviato collegamenti da e verso le seguenti destinazioni: Londra, Milano, Liverpool, Roma, Carcassonne, Barcellona/Girona, Venezia, Pisa, Shannon, Glasgow. Poiché in precedenza nessun vettore operava tali collegamenti in partenza da Charleroi, gli aiuti erogati dalle autorità della Vallonia non sono serviti a sviluppare una concorrenza diretta con un operatore già attivo a Gosselies.

(309) La Commissione osserva altresì che nel frattempo Ryanair non ha soppresso altri collegamenti operati a partire da Charleroi; qualora ciò si verificasse, le autorità belghe dovrebbero tenerne conto nel calcolo del massimale dell'aiuto eventualmente erogabile.

(310) Al contrario, non è in alcun modo dimostrata la necessità di aiuti per quanto riguarda la rotta Charleroi-Dubli-no: nel 2001, al momento della firma degli accordi, il

collegamento esisteva già da quasi quattro anni. La sua redditività era già stata dimostrata: di conseguenza per l'esercizio di questa linea non era necessaria l'erogazione di aiuti al funzionamento.

5.3.3.3. *Effetto incentivante dell'aiuto*

(311) Gli aiuti devono avere un effetto incentivante, ossia devono consentire a un'impresa di sviluppare un'attività che non avrebbe intrapreso senza sostegno pubblico. Tuttavia dopo un certo termine l'attività deve risultare redditizia senza necessità di aiuti. Per questo motivo, gli aiuti destinati all'apertura di nuovi collegamenti o all'intensificazione delle frequenze devono essere limitati nel tempo. Gli aiuti servono ad avviare un nuovo collegamento, ma non possono mantenerlo artificialmente: le rotte operate devono essere economicamente redditizie. Al fine di rafforzare l'effetto incentivante degli aiuti, è anche possibile imporne la degressività nel tempo. La degressività consente di aiutare un vettore aereo al momento dell'avvio di una nuova linea e di incoraggiarlo in seguito a contare sulle sue sole forze. La degressività potrebbe inoltre essere stabilita in funzione delle dimensioni dell'aeroporto, in maniera tale da destinare un aiuto di intensità maggiore allo sviluppo iniziale degli aeroporti minori e diminuire il livello una volta acquisita maggiore notorietà e capacità di attrazione.

(312) I contributi per attività promozionali ammontano a 4 euro per passeggero e sono erogati per tutta la durata del contratto (15 anni) in maniera non degressiva; di conseguenza allo stato attuale essi non hanno un effetto incentivante nei confronti dell'attivazione di nuovi collegamenti aerei, ma assicurano semplicemente una copertura permanente dei costi operativi. Occorrerebbe pertanto ridurre la durata e fare in modo che corrispondano ai costi effettivi del periodo di avviamento; alla luce della pratica seguita dalla Commissione nel quadro degli aiuti all'avviamento dei servizi marittimi e a somiglianza dei regimi di oneri di servizio pubblico, la Commissione ritiene ragionevole un periodo massimo di cinque anni a decorrere dall'avvio di ciascun collegamento, soprattutto per i collegamenti point-to-point verso destinazioni intraeuropee. Infatti, se da un lato vi è l'esigenza di far conoscere la linea e l'aeroporto in questione, ed è quindi giustificabile un aiuto all'avviamento, dall'altro occorre salvaguardare la concorrenza globale nel settore del trasporto aereo.

(313) La Commissione osserva che per il settore dei servizi di trasporto marittimo di merci era stato stabilito un periodo di tre anni. Nel trasporto aereo può essere applicato un periodo massimo di cinque anni, soprattutto per le compagnie low-cost. In Europa questo settore è indubbiamente molto dinamico ed è caratteriz-

zato da una crescita esponenziale del fatturato. Secondo un rapporto dell'università di Cranfield ⁽¹²⁴⁾, nel 2010 le compagnie low-cost (che attualmente trasportano circa il 4 % dei passeggeri in Europa) dovrebbero raggiungere una quota di mercato del 12-15 %. La Commissione osserva altresì, tenuto conto delle circostanze del caso di specie e delle osservazioni dei terzi interessati (tra cui HRL Morrison), che è ragionevole prevedere un periodo fino a cinque anni per l'avvio dell'attività a partire da un determinato aeroporto e un periodo sempre fino a cinque anni per ottenere i primi profitti. La limitazione è motivata nel caso di specie dall'esigenza di mantenere il carattere di aiuto all'avviamento di nuovi collegamenti, che non sarebbe rispettato qualora venisse previsto un periodo più lungo o illimitato nel tempo.

- (314) La redditività delle compagnie aeree in quanto tali è normalmente più rapida: a questo proposito, il fatturato di Ryanair è passato da meno di 300 milioni di euro nell'esercizio 1999 a oltre 840 milioni di euro nell'esercizio 2003. Nello stesso periodo, i passeggeri trasportati dalla compagnia irlandese sono passati da 5,3 a 15,7 milioni. Gli utili della compagnia hanno seguito un andamento simile, passando da circa 57 milioni ad oltre 239 milioni di euro. L'aspettativa di redditività delle compagnie low-cost risulta quindi estremamente rapida; il rapporto di attività di Ryanair per il terzo trimestre 2003-2004, pubblicato il 28 gennaio 2004, indica d'altronde che su 146 linee operate dalla compagnia ben 73 sono attive da meno di 12 mesi. La Commissione osserva che, ciononostante, Ryanair riesce a conseguire un utile al netto delle imposte compreso fra il 19 e il 25 % a seconda dei trimestri, che sale al 28 % nell'ultimo esercizio finanziario, ossia il 2002, chiuso il 31 marzo 2003.
- (315) È quindi evidente che la redditività dei collegamenti operati da Ryanair è quasi immediata e beneficia molto rapidamente di un coefficiente di riempimento dichiarato di circa l'80 %, anche se ormai è annunciata una leggera flessione. Questa tendenza è confermata dalla stessa compagnia nel rapporto di attività relativo al primo semestre 2003-2004, pubblicato il 3 novembre 2003, nel quale si segnala che è già prevista la sostituzione di alcuni collegamenti inaugurati nella primavera 2003, ad esempio in Svezia, nei Paesi Bassi o in Francia, per i quali il coefficiente di riempimento è inferiore alle aspettative, a meno di un sensibile miglioramento a partire dall'inverno 2003.
- (316) Nel caso di specie la Commissione è tuttavia consapevole di adottare per la prima volta una decisione sugli aiuti concessi ad una compagnia aerea per l'attivazione di nuovi collegamenti. A questo proposito la Commissione ritiene che l'effetto incentivante e la proporzionalità degli aiuti debbano essere valutati in funzione di tre diversi parametri, già menzionati, ciascuno dei quali contribuisce all'interesse comune: si tratta in particolare

della lotta generale contro la congestione del traffico aereo mediante lo sviluppo dell'offerta (soprattutto nelle zone densamente popolate), della situazione economica generale e del livello di sviluppo della regione considerata, e infine dello sviluppo della concorrenza favorito dall'erogazione di aiuti mirati. Nella fattispecie la Commissione tiene conto del fatto che la città di Charleroi appartiene ad una provincia (l'Hainaut) caratterizzata da una ricchezza pro capite nettamente inferiore alla media comunitaria, e nel contempo è situata in un'ampia zona ricca e densamente popolata, vicina sia a Bruxelles che a Lilla e ben servita dalla rete stradale, che permette l'agevole spostamento dei viaggiatori. La Commissione osserva inoltre che il contratto iniziale consentiva l'erogazione di aiuti per 15 anni e ritiene quindi opportuno, per questa prima decisione e al fine di adattare progressivamente la gestione delle linee in questione e tenere conto della situazione specifica dell'aeroporto, sia dal punto di vista dell'ubicazione a livello regionale sia con riferimento all'attività iniziale molto modesta, autorizzare l'erogazione degli aiuti all'avviamento per una durata di cinque anni, secondo quanto già indicato in precedenza.

- (317) Per quanto riguarda i contributi una tantum, indipendentemente dalla possibile proporzionalità, il carattere forfettario e unico all'apertura e l'assenza di un collegamento con i costi effettivamente sostenuti da Ryanair non consentono, a meno che le autorità belghe non provino il contrario, di ritenere che essi presentino un effetto incentivante per lo sviluppo della redditività delle linee a favore delle quali sono concessi. In ogni caso, gli eventuali contributi una tantum e i contributi per attività promozionali dovrebbero essere valutati globalmente in relazione ai costi di avviamento di ciascuna nuova linea, al fine di evitare qualsiasi cumulo degli aiuti oltre la soglia consentita.

5.3.3.4. Proporzionalità dell'aiuto

- (318) Occorre verificare l'esistenza di un doppio nesso di proporzionalità tra l'aiuto e il contesto in cui si inquadra. In primo luogo deve esistere uno stretto legame tra l'obiettivo dello sviluppo aeroportuale, che implica un aumento netto del traffico passeggeri, e il livello dell'aiuto erogato alla compagnia aerea. Pertanto l'importo dell'aiuto dovrebbe essere calcolato per passeggero, in modo da non favorire indebitamente una compagnia aerea che non sia in grado di assicurare a un aeroporto il volume di passeggeri necessario al suo sviluppo, favorendo viceversa le compagnie in grado di realizzare gli obiettivi che permettono lo sviluppo dell'aeroporto. Nel caso di BSCA, i contributi alle attività promozionali sono calcolati per passeggero imbarcato. Esiste quindi un nesso di proporzionalità tra l'aiuto e l'aumento del traffico passeggeri necessario allo sviluppo dell'attività aeroportuale. Viceversa gli aiuti corrisposti sotto forma di incentivi una tantum non sono calcolati per passeggero.

⁽¹²⁴⁾ «Europe's Low Cost Airlines-An analysis of the economics and operating characteristics of Europe's charter and low cost scheduled carriers»: Air Transport Research Report 7, Cranfield.

gero imbarcato e non presentano quindi questo nesso di proporzionalità. In caso di attivazione di 12 collegamenti il loro importo totale sarebbe di circa 2,9 milioni di euro ⁽¹²⁵⁾. Se confrontato con il numero annuo di passeggeri imbarcati previsto per questi 12 collegamenti (600 000 passeggeri) ⁽¹²⁶⁾, l'importo equivale a circa 4,8 euro per passeggero per un anno e a circa 1,3 euro per passeggero su un periodo di tre anni. Rimarrebbe quindi da dimostrare la loro proporzionalità in relazione al secondo criterio.

- (319) Un secondo nesso di proporzionalità deve sussistere tra l'aiuto e i costi sostenuti dal beneficiario. L'importo di 4 euro per passeggero a titolo di contributo alle attività promozionali corrisponde alla copertura del 50 % dei costi, percentuale che appare elevata. In ogni caso, la proporzionalità deve essere valutata e analizzata dalle autorità belghe con riferimento ai costi supplementari effettivamente sostenuti per promuovere, nell'arco di cinque anni, ciascuna linea aerea ammissibile all'aiuto. Attualmente i costi delle attività promozionali sembrano piuttosto determinati a posteriori, come uso che Promocyt fa della somma di 8 euro versata in parti uguali da BSCA e Ryanair: ciò non sembra definitivamente garantire la proporzionalità. In particolare l'inclusione nei costi dei biglietti a tariffa ridotta e il rimborso a Ryanair della differenza rispetto alla tariffa normale da parte di Promocyt costituiscono una spesa in linea di principio illimitata.
- (320) Di conseguenza, la copertura del 50 % dei costi di avviamento per un periodo massimo di cinque anni, nel contesto fortemente evolutivo in precedenza descritto, già rappresentata, a parere della Commissione, un binomio intensità/durata dell'aiuto significativo se si considera che si tratta aiuti all'avviamento. In particolare la Commissione ritiene che difficilmente tale contesto consentirebbe di adottare un piano economico-finanziario relativo allo sviluppo di ciascuna linea per un periodo superiore. L'aiuto in questione deve consentire di far conoscere la linea e rappresenta per la Commissione un adeguato compromesso tra questa esigenza e la necessità del rispetto delle condizioni di concorrenza. In più, nel corso dei quindici anni della durata del contratto, ogni ulteriore nuova linea potrebbe beneficiare di questo aiuto all'avviamento.
- (321) Con riferimento agli incentivi una tantum, anche se alcuni costi di insediamento di Ryanair a Charleroi propriamente detti, quali la formazione del personale di terra, gli investimenti nel sito ecc., potrebbero teoricamente risultare anch'essi ammissibili, altri costi più generali e aventi un impatto che supera di gran lunga il quadro di BSCA, come l'addestramento dei piloti, non sembrano presentare lo stesso carattere proporzionale, né tanto-

meno un effetto incentivante. Allo stato attuale, dato il carattere forfettario degli aiuti, non basati su costi definiti, la Commissione non può prendere una decisione favorevole al riguardo.

- (322) In entrambi i casi è evidente che la Commissione esclude la possibilità di cumulo degli aiuti: di conseguenza se i costi di avviamento di una linea a titolo di attività promozionali o di investimenti iniziali («una tantum») risultano compatibili, la copertura delle spese comuni non può avvenire per entrambe le estremità della tratta, a prescindere da dove siano situate, in quanto ciò equivarrebbe ad autorizzare un aiuto all'avviamento di intensità cumulata potenzialmente superiore al 50 %.
- (323) Con riferimento all'intensità dell'aiuto, che nel caso di specie la Commissione limita al 50 %, occorre ricordare che ovviamente non si applica a tutti i costi di funzionamento (al netto delle entrate) dei collegamenti aerei interessati. Di conseguenza sono ammissibili agli aiuti all'avviamento di intensità pari al 50 % e per una durata massima di cinque anni solo i costi supplementari di avviamento che il vettore aereo non deve sostenere a regime e che necessitano di un contributo pubblico per ripartire il rischio di un'assenza di redditività legato alla fase di avviamento. Tali costi riguardano, ad esempio le spese pubblicitarie e per attività promozionali da sostenere inizialmente per far conoscere il nuovo collegamento, le spese di insediamento sostenute da Ryanair a Charleroi, la riduzione a titolo eccezionale dei diritti aeroportuali rispetto alla tariffa pubblica per lanciare la nuova linea. Al contrario, l'aiuto non può riguardare i normali costi operativi (locazione o ammortamento degli aerei, carburante, personale di volo, servizi di catering).
- (324) Nella valutazione degli aiuti al funzionamento, la Commissione ritiene sempre preferibile assicurare una certa degressività, al fine di garantire la progressiva redditività dell'attività sovvenzionata. Il caso in esame è in qualche misura differente, in quanto non è direttamente collegato alla redditività di ciascun collegamento per il vettore (Ryanair), ma alla scarsa notorietà e attrattiva dell'aeroporto (Charleroi) situato ad una delle due estremità della tratta. La degressività è quindi meno necessaria perché la base sovvenzionata, ossia il piano economico-finanziario di ciascuna linea, già dovrebbe di per sé prevedere incentivi decrescenti: ad esempio, la pubblicità per l'avvio di un nuovo collegamento aereo dovrebbe ovviamente essere massima durante il primo anno per poi ridursi notevolmente negli anni successivi. Tuttavia il Belgio potrà prevedere la riduzione progressiva degli aiuti a partire dal tasso di riferimento stabilito (nel caso di specie il 50 %), senza che l'aiuto cumulato superi il 50 % dei costi ammissibili nell'arco di cinque anni.
- (325) La Commissione osserva altresì che, prima della firma del contratto con Ryanair, l'aeroporto di Charleroi apparteneva — secondo la classificazione degli aeroporti

⁽¹²⁵⁾ Importo che comprende 250 000 euro per spese di alloggio, 1 920 000 euro per il totale delle 12 rotte attivate (ossia 160 000 euro per ciascuna rotta), 768 000 euro per l'addestramento dei piloti e 4 000 euro per l'acquisto di attrezzature da ufficio.

⁽¹²⁶⁾ Ogni rotazione di Ryanair comporta circa 100 000 passeggeri o 50 000 passeggeri imbarcati.

proposta dal Comitato delle regioni — alla categoria E, che comprende gli aeroporti con il volume di attività più ridotto, ossia con un numero di passeggeri annuo nettamente inferiore al milione. A questo proposito, per gli aiuti erogati dall'aeroporto di Charleroi la Commissione ritiene adeguata un'intensità massima del 50 %; nel caso di Charleroi, infatti, l'interesse comune per lo sviluppo degli aeroporti regionali implica la necessità di combattere seriamente alcuni handicap, tra cui la scarsa notorietà. Di conseguenza, l'incidenza dell'aiuto sulla concorrenza non sembra alla Commissione eccessiva rispetto all'interesse comune. Viceversa la Commissione ritiene che un aeroporto con un volume maggiore di passeggeri non abbia bisogno di erogare lo stesso livello di aiuti all'avviamento. L'apertura di nuovi collegamenti a partire da aeroporti più conosciuti e meglio collegati sembra infatti presentare meno rischi di gestione e di redditività rispetto al caso di Charleroi; tali aeroporti dovrebbero essere in grado di porre le basi del proprio sviluppo anche versando aiuti di intensità inferiore.

5.3.3.5. *Trasparenza, parità di trattamento degli operatori e non discriminazione nella concessione degli aiuti*

- (326) L'importo degli aiuti concessi ad una compagnia aerea per lo sviluppo dei servizi di trasporto aereo deve essere trasparente. Per poter essere facilmente identificabile ed identificato, tale importo dovrebbe essere calcolato per passeggero imbarcato.
- (327) La disponibilità di un aeroporto a concedere aiuti in cambio di prestazioni economiche quali l'avvio di nuovi collegamenti deve essere pubblicizzata, in modo da consentire alle compagnie aeree interessate di manifestare il proprio interesse e di ottenere soddisfazione. Occorre quindi rispettare le regole e i principi eventualmente applicabili in materia di appalti pubblici e concessioni di servizio. Ad esempio alcuni aeroporti hanno utilizzato come mezzo di pubblicità la *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie S ⁽¹²⁷⁾.
- (328) Gli aeroporti che desiderano promuovere lo sviluppo dei servizi di trasporto aereo devono definire criteri obiettivi per quanto riguarda l'importo massimo e la durata degli aiuti, in modo tale da assicurare la parità di trattamento fra tutte le compagnie aeree.
- (329) Per evitare discriminazioni nell'erogazione degli aiuti ed impedire che una compagnia aerea venga indebitamente

favorita in un determinato aeroporto, gli Stati membri devono prevedere appositi meccanismi di ricorso.

- (330) Il Belgio non ha finora messo in atto un sistema trasparente che consenta ai vettori interessati di attivare nuovi collegamenti in partenza da Charleroi, né ha previsto un sistema per assicurare la parità di trattamento degli operatori nella concessione degli aiuti attraverso la fissazione di criteri obiettivi e rendendo noti l'importo massimo e la durata degli aiuti medesimi, né infine ha previsto un meccanismo di ricorso per evitare che vengano operate discriminazioni fra gli operatori.

5.3.3.6. *Sanzioni e meccanismo di rimborso*

- (331) Occorre prevedere un sistema di sanzioni da applicare in caso di mancato rispetto da parte di una compagnia aerea degli impegni assunti nei confronti dell'aeroporto al momento dell'erogazione dell'aiuto. Un sistema di recupero dell'aiuto o di escussione di una garanzia inizialmente versata dal vettore può consentire all'aeroporto di assicurarsi che la compagnia aerea rispetti i propri impegni.
- (332) Il contratto concluso tra Ryanair e BSCA prevede in effetti un sistema di recupero degli aiuti in caso di mancato rispetto degli impegni assunti dalla compagnia aerea. A questo proposito la Commissione osserva che il contratto stipulato da Ryanair e BSCA contiene al punto II-2 («Inadempimento imputabile a Ryanair») varie disposizioni che consentono all'aeroporto di premunirsi almeno parzialmente contro un possibile abbandono dell'aeroporto da parte della compagnia. In sostanza infatti, qualora diminuisca di oltre il 50 % la sua attività nell'aeroporto di Charleroi rispetto all'attività svolta nei primi cinque anni o riduca il numero di aeromobili basati a Charleroi a meno di due apparecchi, Ryanair sarà tenuta a rimborsare integralmente l'aiuto percepito. La penale è limitata al 66 % delle somme percepite a partire dal sesto anno e diminuisce progressivamente del 6,66 % l'anno per ridursi a zero solo dopo 10 anni.
- (333) Secondo la Commissione, questa clausola contrattuale negoziata tra le parti è coerente con l'obiettivo di assicurare uno sviluppo a lungo termine dell'aeroporto nell'interesse comune, e quindi un livello di passeggeri che consenta di conseguire la redditività, e costituisce pertanto una condizione essenziale per considerare una parte degli aiuti proporzionali e dunque compatibili con il mercato comune.

⁽¹²⁷⁾ Cfr. ad esempio la GU S 219 del 14.11.2001, pag. 150993, e la GU S 240 dell'11.12.2002, pag. 191371.

5.3.3.7. *Cumulo degli aiuti*

- (334) In linea di principio, qualora si tratti di aiuti a carattere sociale o di compensazioni di oneri di servizio pubblico qualificate come aiuti, le somme erogate non possono essere cumulate con altre sovvenzioni ottenute dai vettori aerei. Esse non possono altresì, in base alle regole di proporzionalità enunciate in precedenza, essere cumulate con altri aiuti relativi agli stessi costi, anche qualora tali aiuti siano corrisposti in un altro Stato membro. L'insieme degli aiuti erogati a favore di una nuova rotta non deve in alcun caso superare il 50 % dei costi di avviamento, delle attività promozionali e degli incentivi una tantum cumulati sulle due destinazioni interessate. Allo stesso modo, i contributi versati per una determinata destinazione non possono superare il 50 % dei costi relativi a tale destinazione.
- (335) Per mantenere l'effetto incentivante degli aiuti all'avviamento dei collegamenti aerei come strumento di sviluppo dei soli aeroporti regionali, la Commissione ritiene necessario assicurarsi che tali aiuti non possano procurare alcun vantaggio indiretto ai grandi aeroporti, già ampiamente aperti al traffico internazionale e alla concorrenza. Occorrerà quindi prestare una particolare attenzione al limite massimo dei costi ammissibili allorché venga operato un collegamento tra Charleroi ed un aeroporto di grandi dimensioni, quali ad esempio gli aeroporti appartenenti alle categorie A e B, come definite dal Comitato delle regioni, e/o un aeroporto «coordinato» o «pienamente coordinato»⁽¹²⁸⁾.
- (336) Gli aiuti non possono altresì essere concessi quando l'accesso ad una determinata rotta è riservato ad un unico vettore aereo a norma dell'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 2408/92, e in particolare a norma del paragrafo 1, lettera d) del suddetto articolo.
- (337) Per i collegamenti in partenza da Charleroi, Ryanair non beneficia di sovvenzioni a titolo di aiuti sociali né a titolo di compensazione di oneri di servizio pubblico; l'accesso alle linee operate da Ryanair in partenza da Charleroi non è riservato unicamente a tale vettore.

⁽¹²⁸⁾ Secondo le definizioni e la classificazione di cui al regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità (GU L 14 del 22.1.1993, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1554/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 221 del 4.9.2003, pag. 1).

5.4. DESCRIZIONE DEI PROVVEDIMENTI CHE LO STATO MEMBRO DEVE ADOTTARE PER RENDERE L'AIUTO COMPATIBILE

- (338) La Commissione osserva che gli aiuti erogati da BSCA a Ryanair soddisfano alcuni dei requisiti applicabili agli aiuti destinati a promuovere i servizi aerei in partenza dagli aeroporti regionali; tuttavia, poiché altri requisiti non sono soddisfatti, occorre imporre in alcuni casi determinate condizioni per assicurarne la compatibilità.

5.4.1. RIDUZIONE DEI DIRITTI AEROPORTUALI

- (339) Non esiste alcun provvedimento in grado di rendere compatibili con il mercato comune le riduzioni dei diritti aeroportuali già concesse in quanto tali dalla regione Vallonia a Ryanair. Le autorità belghe calcoleranno l'importo degli aiuti da restituire tenendo conto dell'esistenza del solo sistema generale di riduzioni previsto dalla normativa della regione Vallonia e in particolare dall'articolo 7, paragrafi 1 e 2 del decreto del 1998, al quale Ryanair può aspirare per l'intero periodo di applicazione della tariffa specifica stabilita nel contratto.
- (340) In futuro, qualora desideri adeguare le tariffe per renderle più incentivanti, la regione Vallonia dovrà stabilire una nuova tariffa pubblica applicabile a tutte le compagnie aeree; essa potrà inoltre, secondo una pratica già accettata dalla Commissione, prevedere riduzioni di durata limitata, che dovranno essere disponibili ed essere concesse senza discriminazioni tra gli utenti dell'aeroporto.

5.4.2. GARANZIE CONCESSE DALLA REGIONE VALLONIA IN RELAZIONE AL LIVELLO DEI DIRITTI AEROPORTUALI E AGLI ORARI DI APERTURA DELL'AEROPORTO DI CHARLEROI

- (341) Non esiste alcun provvedimento in grado di rendere compatibili con il mercato comune le garanzie di indennizzo previste in caso di perdite finanziarie subite da Ryanair per effetto dell'esercizio della potestà normativa da parte della regione Vallonia. Il Belgio dovrà assicurarsi che tali garanzie siano prive di efficacia.

5.4.3. SCONTI PRATICATI DA BSCA SULLE TARIFFE DEI SERVIZI DI ASSISTENZA A TERRA

- (342) In assenza di qualsiasi giustificazione dell'origine puramente commerciale dei fondi utilizzati da BSCA per

concedere sconti, gli importi concessi a questo titolo a Ryanair costituiscono aiuti di Stato. Nel quadro dell'imminente liberalizzazione dell'aeroporto di Charleroi tali aiuti sarebbero in grado di falsare la concorrenza e alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune. Di conseguenza non esiste alcun provvedimento in grado di rendere compatibili con il mercato comune gli sconti sulle tariffe dei servizi di assistenza a terra concessi da BSCA a Ryanair. Il Belgio deve determinare l'importo degli aiuti da recuperare calcolando la differenza tra i costi operativi sostenuti da BSCA in relazione ai servizi di assistenza a terra prestati a Ryanair e il prezzo fatturato alla compagnia aerea. Nella misura in cui la soglia di due milioni di passeggeri prevista dalla direttiva 96/67/CE non sia stata ancora raggiunta, il Belgio potrà detrarre da tale importo gli eventuali profitti ricavati da BSCA dalle sue altre attività strettamente commerciali.

5.4.4. ALTRE SOVVENZIONI DESTINATE A PROMUOVERE I SERVIZI DI TRASPORTO AEREO NEGLI AEROPORTI REGIONALI

(343) Gli altri aiuti concessi da BSCA, e in particolare i contributi per attività promozionali, gli incentivi una tantum e la messa a disposizione di uffici nel quadro degli accordi stipulati tra le parti oggetto della presente decisione, sono considerati compatibili con il mercato comune come aiuti all'avviamento di nuovi collegamenti aerei alle seguenti condizioni:

- tutti i contributi devono essere limitati nel tempo. Tenendo conto delle destinazioni intraeuropee servite, la durata non può superare i cinque anni dall'avvio del nuovo collegamento. I contributi non possono essere erogati se l'apertura della nuova linea avviene in sostituzione di un altro collegamento soppresso da Ryanair nei cinque anni precedenti. In futuro gli aiuti non potranno altresì essere concessi per collegamenti eventualmente attivati da Ryanair in sostituzione di altre rotte in precedenza operate a partire da altri aeroporti situati nello stesso bacino di utenza dal punto di vista economico o demografico;
 - i contributi per attività promozionali, che attualmente ammontano a 4 euro per passeggero, devono essere giustificati mediante un piano di sviluppo definito da Ryanair e preventivamente convalidato da BSCA per ciascuna linea interessata. Il piano deve precisare i costi sostenuti e ammissibili, che devono riguardare direttamente la promozione della linea al fine di renderla redditizia senza aiuti nell'arco di cinque anni. Al termine dei cinque anni BSCA dovrà convalidare a posteriori i costi di avviamento effettivamente sostenuti per ciascuna linea; a tal fine se necessario BSCA potrà essere assistita da un revisore contabile indipendente;
 - con riferimento alla parte di contributi già versata da BSCA, ai fini della convalida deve essere stabilito un procedimento analogo, basato sugli stessi principi;
 - i contributi una tantum all'attivazione di un collegamento aereo non sembrano attualmente rispondere alla stessa logica e devono pertanto essere recuperati, salvo la parte per la quale il Belgio possa dimostrare la diretta connessione con i costi sostenuti da Ryanair nello scalo di Charleroi, la proporzionalità e l'effetto incentivante;
 - l'insieme degli aiuti a favore di un nuovo collegamento aereo non deve superare il 50 % dei costi di avviamento, per attività promozionali e una tantum cumulati in relazione alle due destinazioni collegate, una delle quali è Charleroi. Analogamente, i contributi versati per una destinazione non possono superare il 50 % dei costi effettivi di tale destinazione. In sede di valutazione occorrerà prestare particolare attenzione allorché venga operato un collegamento tra Charleroi ed un aeroporto di grandi dimensioni, quali ad esempio gli aeroporti appartenenti alle categorie A e B, secondo la classificazione proposta dal Comitato delle regioni, e/o un aeroporto «coordinato» o «pienamente coordinato»;
 - Ryanair dovrà rimborsare i contributi versati da BSCA che al termine del periodo quinquennale di avviamento non soddisfino i criteri stabiliti;
 - gli aiuti eventualmente già concessi per la rotta Dublino-Charleroi in virtù dei contratti sottoscritti nel novembre 2001 esaminati nella presente decisione sono soggetti a recupero;
 - il Belgio dovrà istituire un regime di aiuti non discriminatorio per assicurare l'uguaglianza di trattamento delle compagnie aeree intenzionate a sviluppare nuovi servizi di trasporto aereo in partenza dall'aeroporto di Charleroi, secondo i criteri obiettivi stabiliti nella presente decisione.
- (344) Qualora una parte degli aiuti, corrispondente ad una categoria degli stessi o a una specifica rotta sovvenzionata, non soddisfi tali condizioni, o in caso di modifica sostanziale dell'equilibrio degli accordi conclusi tra Ryanair e BSCA, il Belgio dovrà recuperare integralmente i corrispondenti aiuti menzionati al punto precedente.

5.5. PROMEMORIA DELLA COMMISSIONE SUGLI
ORIENTAMENTI POLITICI RELATIVI AL FINANZIAMENTO
DEGLI AEROPORTI E DEI COLLEGAMENTI AEREI

- (345) Prima di esporre le sue conclusioni, la Commissione desidera ricordare il contesto generale e i limiti in cui si inquadrano e fornire alcune indicazioni preliminari ai soggetti pubblici e agli operatori economici sulle iniziative politiche che intende proporre per chiarire i due temi del finanziamento degli aeroporti e degli aiuti all'avviamento di collegamenti aerei.
- (346) Il contesto generale in cui si situa il caso in esame è quello della liberalizzazione del settore del trasporto aereo in Europa, alla cui realizzazione la Commissione lavora da oltre dieci anni. Il terzo pacchetto aereo, in vigore dal 1993, ha generato nuove libertà di impresa, mediante l'introduzione della licenza comunitaria, l'accesso senza restrizioni al mercato intracomunitario a partire dall'aprile 1997 e la libertà tariffaria. In aggiunta, gli oneri di servizio pubblico hanno permesso agli Stati membri che lo desiderassero di mettere in atto strumenti di sviluppo del territorio nazionale.
- (347) Per altro verso, sono state intraprese alcune azioni concrete per inquadrare tale liberalizzazione, alcune delle quali sono già state ricordate: l'assegnazione delle bande orarie, in particolare negli aeroporti più congestionati, la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra e la parità di accesso ai sistemi telematici di prenotazione.
- (348) La liberalizzazione del settore, che naturalmente ha avuto notevoli ripercussioni sull'attività e sul comportamento delle compagnie aeree tradizionali (compagnie di bandiera) è stata accompagnata da una rigorosa disciplina degli aiuti di Stato. L'applicazione del principio dell'aiuto unico alla ristrutturazione («aiuto una tantum») ha consentito alle compagnie più dinamiche di passare da un sistema di funzionamento relativamente protetto ad un normale comportamento da operatore economico.
- (349) La recente evoluzione resa possibile dalle sentenze *cd. Open skies* ⁽¹²⁹⁾ della Corte di giustizia favorisce il consolidamento degli operatori europei e la loro capacità di far fronte alla concorrenza delle compagnie aeree dei paesi terzi a livello comunitario.
- (350) Negli ultimi anni il mercato europeo del trasporto aereo ha subito altre importanti evoluzioni, fra cui l'emergere di nuove compagnie su scala comunitaria caratterizzate da un'offerta tariffaria interessante e da una struttura a basso costo che consente di sostenere tale offerta. Ryanair è uno dei principali operatori in questo segmento in forte crescita, nel quale gode ormai di un successo indiscutibile. La Commissione non può che felicitarsene ed apprezzare il contributo di questi operatori alla riduzione generale dei prezzi del trasporto aereo in Europa e alla democratizzazione dell'accesso a questo modo di trasporto. Tuttavia, in qualità di custode del trattato, la Commissione deve verificare il rispetto delle regole del mercato interno e in particolare deve assicurare la corretta applicazione delle regole che garantiscono un'equa concorrenza, specialmente nel caso di aiuti di Stato che risultino incompatibili. Senza questa disciplina, alcuni collegamenti aerei potrebbero essere creati unicamente per percepire gli aiuti e non rappresentare un'offerta permanente per i passeggeri.
- (351) Allo stesso modo gli aeroporti, che spesso obbediscono ad una logica puramente territoriale e che molto spesso in Europa sono sorti come aeroporti militari, sono passati in molti casi dal controllo dello Stato a quello delle regioni o delle imprese pubbliche, o sono stati trasferiti al settore privato. La Commissione non è a conoscenza di alcun caso di creazione ex novo di un aeroporto privato senza partecipazione di fondi pubblici. Il processo di trasferimento al settore privato ha normalmente assunto la forma di una privatizzazione o di una progressiva apertura del capitale.
- (352) Tuttavia, una parte degli oneri finanziari sostenuti dagli aeroporti, sia privati che pubblici, è spesso oggetto di compensazioni di servizio pubblico, giustificate dai compiti inerenti ad esigenze di sicurezza; gli aeroporti beneficiano inoltre di altri contributi alla copertura dei costi per attività che non sono di per sé redditizie ma che risultano necessarie per il funzionamento degli scali. Può trattarsi di compiti di controllo aereo, di polizia, del servizio antincendio, ecc. Analogamente, il finanziamento o la manutenzione delle infrastrutture sono ancora ampiamente assicurati da fondi pubblici.
- (353) Come ricordato in precedenza, allo stato attuale non esiste una visione uniforme a livello comunitario per quanto riguarda il finanziamento di alcuni di questi costi da parte dell'autorità pubblica e, conseguentemente, non esiste una disciplina comune in materia di tariffazione per l'uso delle infrastrutture aeroportuali. Nell'imminente futuro la Commissione desidera tuttavia proporre un quadro generale, ad esempio sotto forma di una comunicazione sul finanziamento degli aeroporti, in modo da permettere agli Stati membri, alle amministrazioni pubbliche e ai gestori (pubblici o privati) degli aeroporti di sviluppare le loro relazioni in un contesto competitivo coerente a livello europeo. A questo proposito, la Commissione farà in modo che tale quadro tenga conto della pratica relativa alla riduzione dei diritti aeroportuali e specifici chiaramente i costi che possono essere sostenuti ricorrendo a fondi pubblici e quelli che invece

⁽¹²⁹⁾ Sentenze della Corte del 5 dicembre 2002 nelle cause da C-466 a C-469/98 e da C-470 a C-472/98, Commissione contro Regno Unito, Danimarca, Svezia, Finlandia, Belgio, Lussemburgo, Racc., pagg. I — da 9427 a 9741.

devono essere sostenuti dal gestore dell'aeroporto con le proprie risorse, dimostrando in tal modo che la contrapposizione tra aeroporti pubblici e aeroporti privati in materia di fissazione delle tasse aeroportuali è una semplificazione inesatta di una realtà molto più complessa.

- (354) Sia per la necessità di utilizzare al meglio e valorizzare le infrastrutture pubbliche esistenti sia per adempiere alle esigenze inerenti alla loro natura di impresa, gli aeroporti si sono visti obbligati a sviluppare la loro offerta, ossia a diversificare i collegamenti aerei operati. Sotto questo profilo, gli aeroporti secondari o regionali come quello di Charleroi si trovano in una situazione differente rispetto ai grandi hub europei come Londra, Parigi o Francoforte; così come altri aeroporti intermedi, non dispongono di una grande compagnia aerea di riferimento che concentra le sue operazioni nello scalo per offrire il maggior numero possibile di coincidenze ai suoi passeggeri e approfittare delle grandi economie di scala consentite dalla struttura. Un aeroporto regionale come Charleroi sconta inoltre un deficit di immagine e di notorietà rispetto ad aeroporti più importanti.
- (355) La Commissione osserva che, a differenza di altre compagnie low-cost, Ryanair ha scelto di utilizzare quasi esclusivamente aeroporti secondari. Si tratta di una scelta specifica di questa compagnia, che non rappresenta necessariamente la tendenza seguita dalle altre compagnie a basso costo sue concorrenti; queste ultime spesso operano sugli aeroporti centrali o su aeroporti regionali già affermati.
- (356) A questo proposito la Commissione osserva, così come d'altronde messo in pratica nella presente decisione, che un maggiore utilizzo degli aeroporti secondari contribuisce a ridurre la congestione del trasporto aereo nei principali hub europei. La presenza di un maggior numero di punti di accesso a voli intraeuropei è un fattore indubbiamente positivo, ma occorre osservare che a tal fine è spesso indispensabile un incentivo pubblico iniziale. La trasparenza, il carattere non discriminatorio e la proporzionalità dei finanziamenti offerti agli aeroporti, e la presenza di un interesse comune negli aiuti di Stato concessi alle compagnie aeree, devono consentire lo sviluppo delle attività aeroportuali nel rispetto delle regole del trattato. Sotto questo profilo la presente decisione accetta, per la prima volta nel settore del trasporto aereo, il principio dell'aiuto all'avviamento, assicurando nel contempo il rispetto delle normali regole applicabili agli aiuti di Stato.

6. CONCLUSIONI

- (357) La Commissione constata che il Belgio ha illegittimamente erogato aiuti alla compagnia aerea Ryanair in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3 del trattato. Tuttavia, considerato il contributo che tali aiuti possono fornire all'avvio di nuovi servizi di trasporto aereo e allo sviluppo durevole di un aeroporto regionale, una parte di tali aiuti può essere dichiarata compatibile con il mercato comune alle condizioni precisate nei punti da 338 a 344,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto concesso dal Belgio mediante il contratto sottoscritto il 6 novembre 2001 tra la regione Vallonia e la compagnia aerea Ryanair, consistente in una riduzione dell'importo dei diritti di atterraggio rispetto alla tariffa ufficiale fissata all'articolo 3 del decreto del governo vallone del 16 luglio 1998 recante fissazione dei diritti per l'utilizzo degli aeroporti della regione Vallonia e rispetto alle riduzioni generali stabilite all'articolo 7, paragrafi 1 e 2 del suddetto decreto, è incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato.

Articolo 2

L'aiuto concesso dal Belgio mediante il contratto sottoscritto il 2 novembre 2001 tra l'impresa Brussels South Charleroi Airport (BSCA) e la compagnia aerea Ryanair, consistente in uno sconto sulle tariffe dei servizi di assistenza a terra rispetto alla tariffa ufficiale dell'aeroporto, è incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato.

Il Belgio determina l'importo degli aiuti da recuperare calcolando la differenza tra i costi operativi sostenuti da BSCA in relazione ai servizi di assistenza a terra prestati a Ryanair e il prezzo fatturato a detta compagnia aerea. Fintantoché non venga raggiunta la soglia di due milioni di passeggeri prevista dalla direttiva 96/67/CE, il Belgio può detrarre da tale importo gli eventuali profitti ricavati da BSCA dalle altre attività strettamente commerciali.

Articolo 3

Il Belgio provvede affinché le garanzie di indennizzo in caso di perdite finanziarie subite da Ryanair per effetto dell'esercizio della potestà normativa da parte della regione Vallonia, concesse da quest'ultima in virtù del contratto del 6 novembre 2001, siano prive di efficacia. La regione Vallonia dispone nei confronti di Ryanair e delle altre compagnie aeree della discrezionalità necessaria ai fini della fissazione dei diritti aeroportuali e degli orari di apertura dell'aeroporto nonché di altre disposizioni di natura regolamentare.

Articolo 4

Gli altri aiuti concessi da BSCA, e in particolare i contributi per attività promozionali, gli incentivi a tantum e la messa a disposizione di uffici, sono considerati compatibili con il mercato comune in quanto aiuti all'avviamento di nuovi collegamenti aerei alle seguenti condizioni:

- 1) i contributi devono essere connessi all'attivazione di un nuovo collegamento e avere una durata limitata nel tempo. Tenendo conto delle destinazioni intraeuropee servite, la

- durata non può superare i cinque anni dall'avvio del nuovo collegamento. I contributi non possono essere erogati per collegamenti attivati in sostituzione di altri collegamenti soppressi da Ryanair nei cinque anni precedenti. In futuro gli aiuti non potranno altresì essere concessi per collegamenti eventualmente attivati da Ryanair in sostituzione di altre rotte operate in precedenza a partire da altri aeroporti situati nello stesso bacino di utenza dal punto di vista economico o demografico;
- 2) i contributi alle attività promozionali, attualmente fissati in 4 euro per passeggero, devono essere giustificati mediante un piano di sviluppo definito da Ryanair e convalidato da BSCA per ciascuna linea interessata. Il piano deve precisare i costi sostenuti e ammissibili, che devono riguardare direttamente la promozione della linea al fine di renderla redditizia senza aiuti nell'arco di cinque anni. Al termine dei cinque anni BSCA convalida a posteriori i costi di avviamento effettivamente sostenuti per ciascuna linea; a tal fine BSCA si avvale se necessario dell'assistenza di un revisore contabile indipendente;
 - 3) con riferimento alla parte di contributi già versata da BSCA, ai fini della convalida deve essere stabilito un procedimento analogo, basato sugli stessi principi;
 - 4) i contributi *à tantum* corrisposti a titolo forfettario al momento dell'insediamento di Ryanair a Charleroi o in occasione dell'attivazione di ogni nuovo collegamento devono essere recuperati, salvo la parte per la quale il Belgio possa dimostrare la diretta connessione con i costi sostenuti da Ryanair nello scalo di Charleroi, la proporzionalità e l'effetto incentivante;
 - 5) l'insieme degli aiuti erogati a favore di un nuovo collegamento aereo non deve in alcun caso superare il 50 % dei costi di avviamento, delle attività promozionali e *à tantum* cumulati in relazione alle due destinazioni collegate, fra cui Charleroi. Analogamente, i contributi versati per una destinazione non possono superare il 50 % dei costi effettivi di tale destinazione. In sede di valutazione occorre prestare particolare attenzione allorché venga operato un collegamento tra Charleroi ed un aeroporto di grandi dimensioni, quali ad esempio gli aeroporti appartenenti alle categorie A e B, come definite nel parere di prospettiva del Comitato delle regioni del 2 luglio 2003 sulle capacità aeroportuali degli aeroporti regionali ed individuate nella presente decisione, e/o un aeroporto «coordinato» o «pienamente coordinato» ai sensi del regolamento (CEE) n. 95/93;
 - 6) Ryanair deve rimborsare i contributi versati da BSCA che al termine del periodo quinquennale di avviamento non soddisfino i criteri stabiliti;
 - 7) gli aiuti eventualmente già concessi per la rotta Dublino-Charleroi in virtù dei contratti sottoscritti nel novembre 2001 esaminati nella presente decisione sono soggetti a recupero;
 - 8) il Belgio istituisce un regime di aiuti non discriminatorio, destinato ad assicurare l'uguaglianza di trattamento delle compagnie aeree intenzionate a sviluppare nuovi servizi di trasporto aereo in partenza dall'aeroporto di Charleroi, secondo i criteri obiettivi stabiliti nella presente decisione.
- Articolo 5*
1. Il Belgio adotta tutti i provvedimenti necessari per ottenere la restituzione degli aiuti di cui agli articoli 1 e 2 messi illegittimamente a disposizione del beneficiario. Gli aiuti di cui all'articolo 1 potranno non essere recuperati integralmente per la parte che non supera il limite massimo, nel rispetto delle condizioni fissate all'articolo 4. Il recupero viene eseguito senza indugio e secondo le procedure del diritto interno, a condizione che queste consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della presente decisione. L'importo da recuperare comprende gli interessi, che decorrono dalla data in cui l'aiuto è divenuto disponibile per il beneficiario fino alla data del recupero. Gli interessi sono calcolati sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nell'ambito degli aiuti a finalità regionale. Il calcolo degli interessi avviene su base composta.
 2. Qualora una parte degli aiuti, corrispondente ad una categoria degli stessi o a una specifica rotta sovvenzionata, non soddisfi le condizioni previste all'articolo 4, o in caso di modifica sostanziale dell'equilibrio degli accordi conclusi tra Ryanair e BSCA, il Belgio è tenuto a recuperare tutti i corrispondenti aiuti menzionati al suddetto articolo.
- Articolo 6*
- Entro due mesi dalla data della notifica della presente decisione, il Belgio informa la Commissione dei provvedimenti adottati per conformarvisi.
- Articolo 7*
- Il Regno del Belgio è destinatario della presente decisione.
- Fatto a Bruxelles, il 12 febbraio 2004.
- Per la Commissione*
Loyola DE PALACIO
Vicepresidente della Commissione