

I

(Comunicazioni)

COMMISSIONE

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

ORIENTAMENTI COMUNITARI CONCERNENTI IL FINANZIAMENTO DEGLI AEROPORTI E GLI AIUTI PUBBLICI DI AVVIAMENTO CONCESSI ALLE COMPAGNIE AEREE OPERANTI SU AEROPORTI REGIONALI

(2005/C 312/01)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto generale

- 1) I presenti orientamenti si inseriscono nel quadro generale della liberalizzazione del cielo europeo che la Commissione sta portando avanti da oltre dieci anni. Tutte le misure di liberalizzazione, comunemente note come «Terzo pacchetto», in vigore dal 1993 consentono a ogni vettore aereo che possieda una licenza di esercizio comunitaria di accedere, dall'aprile 1997, al mercato intracomunitario senza incorrere in restrizioni di alcun genere, neppure di natura tariffaria⁽¹⁾. Ad integrazione di questi provvedimenti, allo scopo di garantire ai cittadini un servizio di qualità in via permanente e a prezzi accessibili su tutto il loro territorio, gli Stati membri — se lo ritengono opportuno — possono istituire, sulla base di regole certe, oneri di servizio pubblico con riferimento alla frequenza, alla puntualità dei servizi, alla disponibilità dei posti o alle tariffe preferenziali per talune categorie di utenti. Il ricorso agli oneri di servizio pubblico ha consentito al settore del trasporto aereo di dare un potente contributo alla coesione economico-sociale e allo sviluppo equilibrato delle regioni europee.
- 2) Oltre a questo inquadramento normativo, è stata emanata tutta una serie di provvedimenti nel settore

del trasporto aereo (ad esempio per l'assegnazione delle bande orarie⁽²⁾, l'assistenza a terra⁽³⁾, i sistemi telematici di prenotazione⁽⁴⁾ per disciplinare la liberalizzazione del mercato e consentire alla concorrenza di esplicarsi secondo regole del gioco eque fra tutti i soggetti operanti nel settore. È prevista tra breve la presentazione di nuove proposte legislative nei settori qui richiamati: le bande orarie (in cui per la prima volta verrà presentato un meccanismo di assegnazione degli slots basato sul mercato, allo scopo di introdurre una maggiore mobilità negli aeroporti saturi), la parità di accesso ai servizi di prenotazione telematica e l'assistenza a terra. Quest'ultima proposta mira a rafforzare la concorrenza tra i prestatori di servizi, aumentando le loro chances di accesso al mercato.

- 3) Parallelamente, al processo di liberalizzazione del settore del trasporto aereo — che, ovviamente, ha forti ripercussioni sul livello di attività e sul comportamento delle compagnie aeree di bandiera (flag carriers) — ha fatto riscontro una severa disciplina in materia di 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

⁽¹⁾ 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); e 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).

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ 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 (GU L 272 del 25.10.1996, pag. 36).

⁽⁴⁾ Regolamento (CEE) n. 2299/89 del Consiglio, del 24 luglio 1989, relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione (GU L 220 del 29.7.1989, pag. 1).

comportamento da operatore economico. In questa transizione, il settore aereo ha potuto procedere ad una ristrutturazione profonda del suo modo di operare, ristrutturazione rivelatasi tanto più necessaria dopo i tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001 che hanno avuto pesanti conseguenze per il settore del trasporto aereo nel suo insieme. Questo processo di consolidamento è in atto e si è tradotto nelle recenti alleanze tra vettori europei, come Air France-Alitalia, Lufthansa-Austrian Airlines e Iberia-British Airways e, ultimamente, nella concentrazione tra Air France e KLM.

- 4) Con le sentenze note con il nome di «Cieli aperti» (Open skies) ⁽¹⁾ la Corte di giustizia ha impresso nuovo slancio al settore aereo, riconoscendo alla Comunità una competenza di negoziazione internazionale in materia di aviazione civile. Le conseguenze di queste sentenze sono di grande rilevanza, poiché, sul piano pratico, agevoleranno anche il consolidamento degli operatori europei e aumenteranno la loro capacità di affrontare la concorrenza delle compagnie aeree dei paesi terzi su una base comunitaria.
- 5) In questi ultimi anni sono emerse due grandi tendenze sul mercato europeo del trasporto aereo: da un lato, l'emergere di alcune nuove compagnie di dimensione comunitaria, forti di un'offerta tariffaria estremamente attraente e di una struttura (detta «low cost») che le mette in grado di offrire tariffe estremamente convenienti; d'altro lato, gli aeroporti sono stati protagonisti di un processo particolarmente intenso diretto ad attirare nuovi collegamenti aerei.

1.2. Gli sviluppi nel settore aeroportuale

- 6) Inizialmente lo sviluppo degli aeroporti rispondeva in molti casi ad una logica prettamente territoriale, o in certi casi, ad esigenze militari. Se in alcuni casi si riscontra ancora questo tipo di uso del territorio, va però segnalato che molti degli aeroporti in precedenza controllati dallo Stato sono passati sotto il controllo delle regioni o di società pubbliche o sono stati trasferiti ad operatori privati. Il processo di trasferimento al settore privato ha normalmente assunto la forma di una privatizzazione o di una progressiva apertura del capitale.
- 7) In conseguenza di ciò, l'industria aeroportuale comunitaria è stata protagonista di una profonda ristrutturazione organizzativa che è espressione non soltanto dell'interesse sostenuto di investitori privati nel settore stesso, ma anche del mutato atteggiamento delle autorità pubbliche rispetto alla partecipazione dei privati allo sviluppo degli aeroporti. Questa evoluzione è sfociata in una maggiore diversificazione e complessità delle funzioni assolate dagli aeroporti al giorno d'oggi.

- 8) Tuttavia, questi sviluppi colpiscono in misura diversa gli aeroporti dell'Unione: basti pensare che i 7 principali aeroporti dell'UE raccolgono oltre un terzo di tutto il traffico dell'UE, mentre i 23 aeroporti principali rappresentano oltre due terzi del traffico totale ⁽²⁾. Pur restando in primo luogo fornitori delle infrastrutture necessarie al trasporto aereo, gli aeroporti si sono trasformati in soggetti capaci di prestazioni commerciali di alto livello. Per contro, la maggior parte dei piccoli aeroporti dell'UE continuano ad essere controllati e gestiti da autorità pubbliche nell'interesse pubblico. Ne consegue che l'influenza dell'attività di un aeroporto su quella degli altri aeroporti e sul mercato tra gli Stati membri varia sensibilmente a seconda della categoria a cui appartiene (cfr. tipologia descritta nella sezione 1.2.1).
- 9) È un fatto ormai generalmente riconosciuto che gli aeroporti possono avere un certo impatto sul successo delle economie locali e sul mantenimento di servizi locali come la scuola e la sanità; essi svolgono anche un ruolo di primaria importanza nell'integrazione economica delle regioni europee più periferiche. Infatti, il traffico aereo di passeggeri e merci può essere essenziale per la competitività e lo sviluppo di certe regioni: aeroporti ben serviti possono fungere, per così dire, da calamita per le compagnie aeree e quindi, per loro tramite, favorire l'attività economica e la coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea.
- 10) La Commissione osserva peraltro che, sul piano dell'accessibilità regionale, il trasporto aereo non è il solo vettore di sviluppo, poiché anche i collegamenti ferroviari ad alta velocità sono fattori di primaria importanza ai fini della coesione socio-economica dell'UE, con particolare riferimento alle grandi metropoli regionali. L'intermodalità aria-ferrovia deve dare vita, come peraltro sottolineava il Libro bianco sulla politica europea dei trasporti del 2001 ⁽³⁾, a forti aumenti di capacità, trasformando la concorrenza tra il treno e l'aereo in complementarità tra questi due grandi modi di trasporto per i collegamenti fra le aree metropolitane mediante treni ad alta velocità.

1.2.1. Tipologie aeroportuali

- 11) Nel settore aeroportuale è in atto oggi una concorrenza a vari livelli fra i vari tipi di aeroporto. Questo aspetto è fondamentale ai fini dell'esame degli aiuti di Stato, processo nel quale occorre accertare in che misura tali aiuti possano alterare la concorrenza ed incidere sul funzionamento del mercato intracomunitario. Le diverse situazioni concorrenziali devono valutarsi caso per caso, con riferimento al mercato rilevante. Da alcuni studi ⁽⁴⁾ svolti nel settore si desume tuttavia che, in linea generale, i *grandi hubs* o *piattaforme internazionali*

⁽¹⁾ Sentenze della Corte del 5 dicembre 2002 nelle cause da C-466 a C-469/98 e da C-470 a C-472/98, che vedevano la Commissione opposta, rispettivamente, al Regno Unito, alla Danimarca, alla Svezia, alla Finlandia, al Belgio e al Lussemburgo (Racc. 2002, pag. I-9427).

⁽²⁾ In base ai dati dell'Airports Council International del 2004 relativi all'UE 25.

⁽³⁾ «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte», COM(2001) 370 del 12.9.2001.

⁽⁴⁾ «Study on competition between airports and the application of State aid rules» — Cranfield University, giugno 2002.

sono in concorrenza con aeroporti dalle caratteristiche simili per tutti i mercati di trasporto interessati, benché il livello di concorrenza possa dipendere da fattori come la congestione e l'esistenza di trasporti alternativi o, in certi casi (cfr. infra), con grandi aeroporti regionali. I *grandi aeroporti regionali* possono far concorrenza non soltanto agli altri grandi aeroporti regionali, ma anche ai grandi hubs comunitari e al trasporto terrestre, soprattutto se dispongono di un accesso terrestre all'aeroporto di qualità. In base agli stessi studi si constata che, in genere, i *piccoli aeroporti* non fanno concorrenza agli altri aeroporti, ad eccezione, in taluni casi, della concorrenza con gli aeroporti vicini di dimensioni simili che coprono mercati che si sovrappongono.

12) In pratica, la decisione del Consiglio e del PE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti ⁽¹⁾ aveva definito tre categorie di aeroporti:

- gli aeroporti che presentano componenti internazionali (generalmente con un movimento annuo di passeggeri pari o superiore a 5 000 000),
- gli aeroporti che presentano una componente comunitaria (generalmente con un movimento annuo di passeggeri compreso fra 1 000 000 e 4 999 999), e
- gli aeroporti che presentano una componente regionale e determinate caratteristiche di accessibilità (generalmente con un movimento annuo di passeggeri compreso fra 250 000 e 999 999).

13) Dal canto suo, il Comitato delle regioni, nel parere di prospettiva del 2 luglio 2002 sulle capacità aeroportuali regionali ⁽²⁾, ha proposto di raggruppare gli aeroporti europei in cinque categorie:

- i grandi nodi aeroportuali o hubs europei (quattro aeroporti con oltre 25 milioni di passeggeri), che rappresentano circa il 30 % del traffico aereo europeo;
- gli aeroporti nazionali (16 aeroporti, da 10 a 25 milioni di passeggeri), pari al 35 % circa del traffico aereo europeo;
- 15 aeroporti (da 5 a 10 milioni di passeggeri), pari al 14 % circa del traffico aereo in Europa;

— 57 aeroporti (da 5 a 5 milioni di passeggeri), pari al 17 % circa del traffico aereo in Europa;

— 67 aeroporti (da 200 000 a 1 milione di passeggeri), pari al 4 % circa del traffico aereo in Europa ⁽³⁾.

14) Secondo il Comitato delle regioni, gli aeroporti regionali corrispondono generalmente alle ultime due categorie, ma possono essere considerati come aeroporti regionali anche alcuni aeroporti della categoria intermedia.

15) La Commissione ritiene che le due categorizzazioni coincidano sostanzialmente e, ai fini dei presenti orientamenti, fissa le seguenti quattro categorie:

- la categoria A, che nel seguito è chiamata «grandi aeroporti comunitari», che comprendono più di 10 milioni di passeggeri all'anno,
- la categoria B, costituita dagli «aeroporti nazionali», con un volume annuo di traffico passeggeri compreso fra i 5 e i 10 milioni,
- la categoria C, costituita dai «grandi aeroporti regionali», con un volume annuo di traffico passeggeri compreso fra 1 e 5 milioni,
- la categoria D, quella dei «piccoli aeroporti regionali», con un volume annuo di traffico passeggeri inferiore a 1 milione.

1.3. Le compagnie aeree «a basso costo» (low cost)

16) Rispetto ai vettori aerei tradizionali, la quota degli operatori low cost è balzata da un modesto 4,0 % nel 1998 al 20,8 % nel 2004, ancorché la loro presenza sul mercato vari fortemente da uno Stato membro all'altro ⁽⁴⁾. Nel 2004, le tre principali compagnie aeree che praticano tariffe a basso costo hanno trasportato più di 62 milioni di passeggeri all'interno dell'UE ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (GU L 228 del 9.9.1996, allegato II –sezione 6).

⁽²⁾ Parere di prospettiva del Comitato delle regioni, del 2 luglio 2003 «Le capacità aeroportuali degli aeroporti regionali» (CdR 393/2002 def.).

⁽³⁾ Va notato che esistono circa 200 aeroporti con un traffico di meno di 200 000 passeggeri all'anno.

⁽⁴⁾ Oltre il 40 % per il Regno Unito, l'Irlanda e la Slovacchia, il 38 % in Spagna, oltre il 25 % in Belgio, in Germania, in Italia, in Austria, in Ungheria e in Svezia, il 19 % in Francia e in Grecia, il 18 % nella Repubblica ceca e meno del 15 % negli altri Stati membri. Fonte: OAG Summer Schedules 2004, posti offerti sui voli intra-UE.

⁽⁵⁾ Ryanair, Easyjet, AirBerlin. Fonte: Airclaims.

17) La Commissione non può che rallegrarsene ed apprezzare il contributo di questi operatori alla riduzione generale dei prezzi del trasporto aereo in Europa, alla diversificazione dell'offerta di servizi e alla democratizzazione dell'accesso a questo modo di trasporto. In qualità di custode del trattato, la Commissione deve tuttavia verificare il rispetto delle regole del mercato interno e in particolare deve assicurare la corretta applicazione delle regole che garantiscono un'equa concorrenza, specialmente qualora vengano erogati aiuti di Stato. Infatti, le modalità con cui questi operatori aerei a basso costo negoziano attualmente le sovvenzioni dei poteri pubblici — sia direttamente sia attraverso l'ente gestore dell'aeroporto — hanno sollevato diverse perplessità con riferimento all'applicazione delle regole comunitarie di concorrenza e hanno dato luogo all'invio di numerose denunce alla Commissione. Quest'ultima ha adottato, recentemente, un'importante decisione in merito alla presenza della compagnia irlandese Ryanair⁽¹⁾ a Charleroi in Belgio. Il mercato si aspetta di conseguenza che sia messa a punto una precisa disciplina normativa che stabilisca le norme applicabili a queste nuove pratiche.

2. OBIETTIVI DEI PRESENTI ORIENTAMENTI E SITUAZIONE RISPETTO AGLI ORIENTAMENTI DEL 1994

18) Gli orientamenti della Commissione del 1994 in tema di applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione⁽²⁾ (di seguito «gli orientamenti per il settore dell'aviazione») non disciplinano l'intera gamma dei nuovi tipi di finanziamento erogati agli aeroporti né gli aiuti per l'attivazione di nuovi collegamenti.

19) Essi disciplinano quasi esclusivamente le condizioni di concessione di aiuti di Stato alle compagnie aeree e circoscrivono gli aiuti diretti all'esercizio di linee aeree esclusivamente agli oneri di servizio pubblico ed agli aiuti a carattere sociale. Per quanto riguarda gli aeroporti, la parte II.3 degli orientamenti riguarda gli investimenti pubblici in infrastrutture. Essa dice testualmente che: «La costruzione o l'ampliamento di infrastrutture (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 [...]. Questo principio generale è valido soltanto per la costruzione di infrastrutture da parte degli Stati membri e non pregiudica la valutazione di un eventuale aumento di aiuto risultante da un trattamento preferenziale che venisse dato ad una specifica compagnia aerea nell'uso di una determinata infrastruttura». I presenti orientamenti completano pertanto gli orientamenti del 1994, senza sostituirvisi, precisando in che modo le regole di concorrenza debbano applicarsi ai

diversi tipi di finanziamento degli aeroporti (sezione 4) e agli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (sezione 5).

20) In questo contesto la Commissione tiene conto del contributo dello sviluppo degli aeroporti regionali a varie politiche dell'Unione. Pertanto:

— una più intensa utilizzazione degli aeroporti regionali è un fattore positivo nella lotta contro la congestione del trasporto aereo che si verifica nelle principali piattaforme europee. Nel Libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte»⁽³⁾, la Commissione afferma che: «La congestione nel cielo è già oggetto di un piano di 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»,

— la presenza di un maggior numero di punti di accesso a voli intraeuropei favorisce la mobilità dei cittadini europei,

— inoltre, lo sviluppo di tali aeroporti contribuisce allo sviluppo delle rispettive economie regionali.

Quindi, per sviluppare l'offerta gli aeroporti regionali si trovano in una situazione spesso meno favorevole di quella dei grandi hubs o piattaforme europee come Londra, Parigi o Francoforte; essi 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 beneficiare delle notevoli economie di scala consentite da questa struttura. Inoltre, essi non hanno necessariamente raggiunto la dimensione critica sufficiente per essere abbastanza attrattivi. Inoltre, un aeroporto regionale deve spesso cercare di colmare un certo «deficit di immagine», in altre parole deve sopperire alla scarsa notorietà riconducibile ad esempio al suo isolamento in regioni ultraperiferiche della Comunità (un esempio sono le isole Azzorre) oppure alla sua ubicazione in regioni colpite dalla crisi economica (è il caso di Charleroi e del suo bacino carbonifero dismesso).

21) Per questo nei presenti orientamenti la Commissione assume una posizione favorevole allo sviluppo degli aeroporti regionali, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, per prevenire ogni distorsione di concorrenza contraria al comune interesse connessa ai finanziamenti pubblici corrisposti agli aeroporti regionali e all'erogazione di aiuti di Stato alle compagnie aeree.

⁽¹⁾ Decisione 2004/393/CE 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 (GU L 137 del 30.4.2004, pag. 1).

⁽²⁾ Applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione (GU C 350 del 10.12.1994, pag. 5).

⁽³⁾ Libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte», COM(2001) 370 def.

- 22) Tale impostazione si inserisce anche necessariamente negli obiettivi generali della politica dei trasporti, in particolare per quanto riguarda l'intermodalità con il trasporto ferroviario. La Comunità ha contribuito largamente in questi ultimi anni — sia nella definizione delle politiche, sia a livello di finanziamenti — a portare avanti programmi ambiziosi per lo sviluppo di una rete ferroviaria ad alta velocità. Il treno ad alta velocità rappresenta, rispetto all'aereo, un'alternativa molto attraente sotto il profilo dei tempi di percorrenza, dei prezzi, del comfort e dello sviluppo sostenibile. Malgrado gli sforzi che restano ancora da compiere per ampliare la rete ferroviaria ad alta velocità all'intero territorio dell'Unione, è pertanto necessario cercare di trarre profitto dall'idoneità del treno ad alta velocità a effettuare collegamenti efficaci e di alta qualità ed incoraggiare tutti i soggetti che operano nel settore ferroviario ed aereo ad imboccare la strada della cooperazione nel rispetto dell'articolo 81 del trattato CE per sviluppare la complementarità tra aereo e treno nell'interesse degli utenti.
- 23) Nella misura in cui i presenti orientamenti prendono posizione su elementi relativi all'assenza o alla presenza di aiuti, si precisa che essi forniscono a titolo informativo l'interpretazione generale della Commissione in merito a tali questioni al momento della loro redazione. Si tratta di posizioni indicative che non pregiudicano l'interpretazione dello stesso concetto da parte della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado.
- 24) I presenti orientamenti stabiliscono in quale misura e a quali condizioni la Commissione valuterà il finanziamento pubblico degli aeroporti e gli aiuti pubblici all'apertura di nuove rotte, alla luce delle norme sostanziali e procedurali della Comunità in materia di aiuti di Stato. Per effettuare tale valutazione, la Commissione applicherà l'articolo 86, paragrafo 2, oppure l'articolo 87, paragrafo 3, lettere a), b) o c) del trattato.
- 25) L'articolo 86, paragrafo 2 del trattato permette agli Stati membri, per le imprese incaricate della gestione di un servizio di interesse economico generale, di derogare alle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato se la loro applicazione osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata e nella misura in cui lo sviluppo degli scambi non sia compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.
- 26) L'articolo 87, paragrafo 3, del trattato presenta la tipologia degli aiuti che possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune. Le lettere a) e c) di tale paragrafo consentono deroghe a favore degli aiuti destinati a favorire o agevolare lo sviluppo di talune regioni e/o di talune attività economiche.
- 27) Nelle sue comunicazioni o altre disposizioni in materia di aiuti regionali, la Commissione ha indicato le condizioni in base alle quali gli aiuti regionali possono considerarsi compatibili con il mercato comune, in conformità con l'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c). Tali disposizioni permetterebbero di dichiarare compatibili gli aiuti al funzionamento ⁽¹⁾ concessi agli aeroporti o a compagnie aeree (come gli aiuti di avviamento) esclusivamente in casi eccezionali e salvo il rispetto di severe condizioni, nelle regioni europee svantaggiate, ossia le regioni che beneficiano della deroga ex articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato, le regioni ultraperiferiche e le regioni a scarsa densità di popolazione ⁽²⁾.
- 28) A norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), l'aiuto destinato a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo può considerarsi compatibile con il mercato comune. Particolare rilievo assumono, al riguardo, i progetti realizzati nell'ambito delle reti transeuropee, che possono comprendere progetti relativi agli aeroporti.
- 29) Qualora non si applichino le disposizioni succitate, la Commissione valuterà la compatibilità degli aiuti erogati agli aeroporti e degli aiuti di avviamento nell'ambito dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato. Seguono le disposizioni in che illustrano i principi a cui la Commissione dovrà attenersi per tale valutazione.

3.2. L'esistenza di aiuti di Stato

3.2.1. Attività economica degli aeroporti

- 30) Il trattato è neutrale rispetto alla scelta che uno Stato può operare circa la proprietà pubblica o privata di un aeroporto. L'essenziale è stabilire se il soggetto che gestisce l'aeroporto eserciti o no un'attività economica ⁽³⁾. È indubbio che le compagnie aeree esercitano un'attività economica. Analogamente, quando svolge attività economica, indipendentemente dal suo status

⁽¹⁾ Negli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale gli aiuti al funzionamento sono definiti aiuti «destinati a ridurre le spese correnti dell'impresa» (punto 4.15), mentre gli aiuti all'investimento iniziale riguardano «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 (tramite razionalizzazione di una diversificazione o ammodernamento)» (punto 4.4).

⁽²⁾ Cfr. il punto 4.15 e seguenti degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale.

⁽³⁾ Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, l'attività che consiste nell'offerta di beni e di servizi su un determinato mercato costituisce attività economica, si veda la sentenza del 18 giugno 1998 nella causa C-35/96, Commissione/Italia, (Racc. 1998, pag. 3851) e nelle cause da C-180/98 a 184/98, Pavlov (Racc. 2000, pag. I-6451).

giuridico e dalle modalità del suo finanziamento, un aeroporto esercita attività d'impresa ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, alla quale si applicano pertanto le norme del trattato sugli aiuti di Stato ⁽¹⁾.

- 31) Nella causa nota come «Aeroporti di Parigi» ⁽²⁾ la CGCE ha statuito che le attività di gestione e di esercizio di aeroporti, che comprende la fornitura di servizi aeroportuali alle compagnie aeree e ai vari prestatori di servizi in un aeroporto, costituiscono attività di natura economica poiché, da un lato «consistono nel mettere a disposizione delle compagnie aeree e dei vari prestatori di servizi installazioni aeroportuali mediante pagamento di un corrispettivo il cui ammontare è fissato liberamente dal gestore stesso, dall'altro non costituiscono esercizio di un pubblico potere, anzi sono dissociabili dalle attività che rientrano nell'esercizio di tali poteri». Pertanto, il gestore di un aeroporto esercita, in linea di massima, un'attività economica ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, alla quale si applicano le norme comunitarie sugli aiuti di Stato.
- 32) Tuttavia, non tutte le attività poste in essere dal gestore di un aeroporto sono necessariamente attività di natura economica. È necessario operare una distinzione fra le varie attività che questi esercita e stabilire quali siano e quali non siano di natura economica ⁽³⁾.
- 33) Come osserva la Corte, le attività che di norma rientrano sotto la responsabilità dello Stato nell'esercizio dei suoi poteri pubblici non sono di natura economica e non rientrano nella sfera di applicazione delle regole sugli aiuti di Stato. Tali attività comprendono la sicurezza, il controllo del traffico aereo, la polizia, le dogane, ecc. In generale, il finanziamento di tali attività deve restare strettamente limitato alla compensazione dei costi da esse generati e non può essere sviato a vantaggio di altre attività di natura economica ⁽⁴⁾. Come aveva chiarito la Commissione nella comunicazione del 10 ottobre 2001 emanata a seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, è evidente che, se talune misure sono direttamente imposte alle compagnie aeree e ad altri operatori del settore come gli aeroporti e i prestatori di servizi di navigazione aerea, il loro finanziamento ad opera delle pubbliche autorità non deve dar luogo ad aiuti al funzionamento incompatibili con il trattato.

⁽¹⁾ Sentenza del 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, Poucet et Pistre/AGF et Cancava (Racc. 1993, pag. I-637).

⁽²⁾ Sentenza del 12 dicembre 2000 nella causa T-128/98, Aéroports de Paris/Commissione (Racc. 2000, pag. II-3929), confermata dalla sentenza del 24 ottobre 2002 nella causa C-82/01 (Racc. 2002, pag. I-09297), punti da 75 a 79 della motivazione.

⁽³⁾ Sentenza del 19 gennaio 1994 nella causa C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol (Racc. 1994, pag. I-43).

⁽⁴⁾ Sentenza del 18 marzo 1997 nella causa C-343/95, Cali & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova (Racc. 1997, pag. I-1547). Decisione della Commissione del 19 marzo 2003, N 309/2002, Sicurezza aerea — Compensazione dei costi al seguito degli attentati dell'11 settembre 2001. Decisione della Commissione del 16 ottobre 2002, N 438/2002, Sovvenzioni alle autorità portuali per l'espletamento della missione di servizio pubblico.

3.2.2. Le attività di servizio di interesse economico generale svolte dagli aeroporti

- 34) L'autorità pubblica competente può considerare che certe attività economiche svolte dagli aeroporti costituiscano un servizio di interesse economico generale. L'autorità impone in tal caso al gestore dell'aeroporto una serie di oneri di servizio pubblico per garantire che l'interesse pubblico generale sia adeguatamente tutelato. In simili casi, il soggetto che gestisce l'aeroporto può ricevere dalle autorità pubbliche un compenso per i costi aggiuntivi scaturenti dall'onere di servizio pubblico. A questo proposito non è escluso che, in casi eccezionali, la gestione di un aeroporto nel suo insieme possa considerarsi come un servizio di interesse economico generale. L'autorità pubblica potrebbe in tal caso imporre oneri di servizio pubblico a un aeroporto siffatto, ad esempio quando questi sia ubicato in una regione isolata, e decidere eventualmente di fornire una compensazione. Va tuttavia notato che la gestione di un aeroporto nel suo insieme in quanto servizio economico di interesse generale non dovrebbe estendersi anche alle attività non direttamente connesse alle attività di base, quali elencate al punto 53 iv).
- 35) A questo proposito la Commissione ricorda la sentenza della Corte nella causa Altmark ⁽⁵⁾, che ha fissato la giurisprudenza in questo settore. La Corte ha statuito che le compensazioni di servizio pubblico non costituiscono aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato CE quando ricorrano i seguenti quattro presupposti:
- 1) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
 - 2) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
 - 3) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento;

⁽⁵⁾ Sentenza del 24 luglio 2003 nella causa C-280/00, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark (Racc. 2003, pag. I-7747).

- 4) quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata all'esito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico pertinenti, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.
- 36) Se sono soddisfatte le condizioni stabilite dalla Corte nella sentenza *Altmark*, la compensazione per gli oneri di servizio pubblico imposti al gestore di un aeroporto non costituisce un aiuto di Stato.
- 37) Finanziamenti pubblici agli aeroporti di natura diversa da quelli sopra indicati possono configurare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, quando incidano sulla concorrenza e sul commercio intracomunitario.
- 3.2.3. Effetti dei finanziamenti concessi ai rapporti sulla concorrenza e sul commercio tra Stati membri*
- 38) Si può valutare la concorrenza fra aeroporti diversi alla luce dei criteri di selezione delle compagnie aeree, procedendo in particolare al confronto di elementi quali la natura dei servizi aeroportuali forniti e della clientela interessata, la popolazione residente o l'attività economica, la congestione, l'esistenza di un accesso di superficie, nonché l'entità dei diritti riscossi per l'utilizzazione delle infrastrutture aeroportuali e dei servizi. Il livello dei diritti che vengono riscossi assume particolare rilevanza in quanto un finanziamento pubblico erogato ad un determinato aeroporto potrebbe essere utilizzato per mantenere artificialmente bassi i diritti riscossi dall'aeroporto, in modo da attirare traffico, falsando in modo significativo la concorrenza.
- 39) Ai fini dei presenti orientamenti, la Commissione ritiene tuttavia che le categorie di cui alla sezione 1.2.1 possono fornire un'indicazione della misura in cui gli aeroporti siano in concorrenza tra loro e quindi della misura in cui il finanziamento pubblico erogato ad un aeroporto possa avere effetti distorsivi sulla concorrenza.

Pertanto le sovvenzioni pubbliche erogate agli aeroporti nazionali e comunitari (categorie A e B) saranno di norma considerate come aiuti che falsano o minacciano di falsare la concorrenza e che incidono sugli scambi fra gli Stati membri. Viceversa, è poco probabile che i finanziamenti concessi ai piccoli aeroporti regionali (categoria D) siano tali da falsare la concorrenza e da incidere sugli scambi in misura contraria al comune interesse.

- 40) Al di là di queste indicazioni generali, non è tuttavia possibile delineare una casistica adatta a tutte le diverse situazioni possibili, in particolare per gli aeroporti appartenenti alle categorie C e D.

Per questo motivo sarà necessario notificare ogni misura che potrebbe costituire un aiuto di Stato a favore di un aeroporto, per permettere in particolare di esaminarne l'impatto sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri e valutarne eventualmente la compatibilità.

- 41) In via eccezionale, nel caso di aeroporti della categoria D a cui sia affidata una missione di interesse economico generale, la Commissione ha deciso di esentare dall'obbligo di notifica preventiva e di dichiarare compatibili le compensazioni di servizio pubblico che costituiscono aiuti di Stato loro erogate, purché siano rispettate determinate condizioni ⁽¹⁾.

3.2.4. Principio dell'investitore operante in economia di mercato (PIEM)

- 42) Il trattato di Roma stabilisce all'articolo 295 che il trattato stesso lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri. Ne deriva che gli Stati membri possono possedere e dirigere imprese, acquistare azioni o altre partecipazioni in imprese pubbliche o private.
- 43) Corollario di tale principio è che l'azione della Commissione non può né penalizzare, né riservare un trattamento più favorevole alle autorità pubbliche che assumano partecipazione al capitale di determinate compagnie. Analogamente non spetta alla Commissione pronunciarsi sulla scelta delle imprese tra vari modi di finanziamento.
- 44) Di conseguenza, i presenti orientamenti non fanno alcuna distinzione fra i vari tipi di beneficiari sotto il profilo del loro assetto giuridico o in base alla loro appartenenza al settore pubblico o al settore privato; in altri termini, nel seguito ogni riferimento agli aeroporti o alle imprese che ne assicurano la gestione ricomprende qualsiasi soggetto giuridico.
- 45) D'altro canto, i suddetti principi di non discriminazione e di parità non dispensano le autorità pubbliche o le imprese pubbliche dall'applicazione delle regole di concorrenza.
- 46) In generale, che si tratti di finanziamento pubblico a favore di aeroporti o di un finanziamento erogato direttamente o indirettamente da autorità pubbliche a favore di compagnie aeree, la Commissione valuterà la presenza di un aiuto analizzando se «in circostanze

⁽¹⁾ Decisione della Commissione del 13 luglio 2005 relativa all'applicazione delle disposizioni dell'articolo 86 del trattato agli aiuti di Stato erogati sotto forma di compensazioni per il servizio pubblico a talune imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale.

- analoghe, un socio privato, basandosi sulle possibilità di reddito prevedibili, astrazione fatta da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale, avrebbe effettuato il conferimento di capitale ⁽¹⁾».
- 47) La Corte ha precisato che «il principio della parità di trattamento, invocato dai governi in ordine ai rapporti fra le imprese pubbliche e le imprese private in generale, presuppone che le due categorie si trovino in situazioni analoghe. Orbene, le imprese private decidono [...] la loro strategia industriale e commerciale in considerazione, soprattutto, delle esigenze di profitto. Le decisioni delle imprese pubbliche, invece, possono scontrarsi con fattori di diversa natura, nell'ambito del perseguimento, da parte delle autorità pubbliche che possono influenzare le decisioni stesse, di scopi di interesse generale ⁽²⁾». Il concetto di profitto prevedibile per l'operatore che conferisce effettivamente i finanziamenti in quanto attore economico è pertanto centrale.
- 48) La Corte ha anche precisato che il comportamento dell'investitore pubblico deve essere raffrontato al comportamento prevedibile di un investitore privato, (...) che persegue una politica strutturale, globale o settoriale guidato da prospettive di redditività a più lungo termine ⁽³⁾. Queste considerazioni sono particolarmente calzanti nel caso degli investimenti in infrastrutture.
- 49) Ogni utilizzazione di risorse statali ad opera degli Stati membri o delle autorità pubbliche a favore degli operatori aeroportuali o dei vettori aerei deve pertanto essere analizzata alla luce di tali principi. Nell'ipotesi in cui questi Stati o autorità si comportino allo stesso modo di un operatore economico privato operante come sopra descritto, questi vantaggi non saranno costitutivi di aiuti di Stato.
- 50) Viceversa, nel caso in cui ad un'impresa vengano messe a disposizione risorse pubbliche a condizioni più favorevoli (ossia, in termini economici, ad un costo inferiore) di quelle che un operatore economico privato riserverebbe ad un'impresa che si trovi in una situazione finanziaria e competitiva analoga, la prima impresa beneficia di un vantaggio costitutivo di aiuto di Stato.
- 51) Per quanto riguarda gli aiuti di avviamento, è possibile che un aeroporto pubblico accordi ad una compagnia aerea vantaggi finanziari attinti dalle risorse proprie realizzate grazie all'attività economica dell'aeroporto, vantaggi che non costituirebbero di per sé un aiuto di Stato se è comprovato che l'aeroporto agisce come investitore privato, per esempio sulla scorta di un piano economico-finanziario che comprova le prospettive di redditività dell'attività economica dell'aeroporto. Al contrario, se un aeroporto privato fornisce finanziamenti che altro non sono che una redistribuzione di risorse pubbliche di cui ha beneficiato a tal fine attraverso una collettività, in questo caso si tratta invece di sussidi che configurano aiuti di Stato, nella misura in cui la decisione di redistribuire risorse pubbliche è imputabile ad autorità pubbliche.
- 52) Va sottolineato che l'applicazione del principio dell'investitore privato, e pertanto l'assenza di aiuto, presuppongono che il modello economico globale dell'operatore considerato come investitore sia affidabile: un aeroporto che non finanzia i propri investimenti o che non se ne assume l'onere corrispondente, oppure che copre in parte le proprie spese di funzionamento attraverso fondi pubblici, al di là di una missione di interesse generale, non può di norma considerarsi un operatore privato operante in economia di mercato, fatta salva una valutazione caso per caso; sarà pertanto estremamente difficile potergli applicare questo ragionamento.

4. IL FINANZIAMENTO DEGLI AEROPORTI

- 53) Le attività svolte da un aeroporto possono essere ricondotte alle seguenti categorie:
- i) costruzione delle infrastrutture e degli impianti aeroportuali propriamente detti (piste, terminali, aree di stazionamento, torre di controllo aereo) o di supporto diretto (impianti antincendio, attrezzature per la sicurezza della navigazione aerea e per la protezione contro atti ostili);
 - ii) utilizzo delle infrastrutture, comprendente la manutenzione e la gestione dell'infrastruttura aeroportuale;
 - iii) la fornitura di servizi aeroportuali connessi al trasporto aereo, come i servizi di assistenza a terra, l'utilizzazione delle infrastrutture connesse, i servizi antincendio, di pronto soccorso, sicurezza ecc.; e
 - iv) lo svolgimento di attività commerciali non direttamente connesse alle attività di base dell'aeroporto e che comprendono, tra l'altro, la costruzione, il finanziamento, l'utilizzazione e la locazione di spazi e beni immobili, non soltanto per uso ufficio e magazzinaggio, ma anche per gli alberghi, le imprese industriali nell'area aeroportuale, i negozi, i ristoranti e i parcheggi. Poiché tali attività non rientrano nell'attività di «trasporto» propriamente detta, il loro finanziamento pubblico esula dal campo di applicazione dei presenti orientamenti e sarà quindi esaminato nell'ambito delle pertinenti norme settoriali e orizzontali.

⁽¹⁾ Sentenza del 10 luglio 1986 nella causa 40/85, Regno del Belgio/Commissione (Racc. 1986, pag. I-2321).

⁽²⁾ Sentenza del 6 luglio 1982, Repubblica francese, Repubblica italiana e Regno Unito di Gran Bretagna e di Irlanda del Nord/Commissione, cause riunite 188/80 e 190/80, (Racc. 1982, pag. 2571, punto 21 della motivazione).

⁽³⁾ Cfr. sentenza del 21 marzo 1991, Italia/Commissione («Alfa Romeo»), (C-305/89, Racc. pag. I-1603, punto 20); sentenza del 6 marzo 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Commissione (T-228/99, Racc. 2003, pag. II-435, punti da 250 a 270).

54) I presenti orientamenti si applicano a tutte le attività aeroportuali, escluse le attività connesse alla sicurezza, al controllo aereo e qualsiasi altra attività di cui è responsabile uno Stato membro nell'esercizio dei propri poteri pubblici ⁽¹⁾.

4.1. Il finanziamento delle infrastrutture aeroportuali

55) La presente sezione riguarda gli aiuti per la costruzione delle infrastrutture e degli impianti aeroportuali propriamente detti oppure di supporto diretto, quali definiti ai punti 53 i) e 54.

56) L'infrastruttura è il fondamento dell'attività economica del gestore dell'aeroporto. D'altro canto, questa attività offre al singolo Stato membro la possibilità di intervenire a livello di sviluppo economico regionale, di politica del territorio e di politica di trasporti ecc.

57) Quando esercita un'attività economica, ai sensi della sentenza della Corte rammentata al punto 30, il gestore di un aeroporto dovrebbe finanziare con risorse proprie i costi di utilizzazione o costruzione delle infrastrutture che gestisce. Ne consegue che la fornitura ad un gestore, da parte di uno Stato membro (a livello sia regionale che locale) che non agisce come investitore privato, di infrastrutture aeroportuali senza adeguata contropartita finanziaria, oppure l'erogazione ad un gestore di sovvenzioni pubbliche destinate a finanziare infrastrutture, possono conferire a quest'ultimo un vantaggio economico a scapito dei suoi concorrenti, che deve essere notificato ed esaminato alla luce delle norme relative agli aiuti di Stato.

58) È opportuno rammentare che in passato la Commissione ha già avuto l'occasione di precisare le condizioni alle quali operazioni come ad esempio la vendita di un terreno o di un fabbricato ⁽²⁾, oppure la privatizzazione di un'impresa ⁽³⁾, non pongono problemi, a suo parere, a livello di aiuti di Stato. Questo vale in generale per operazioni realizzate a prezzo di mercato, in particolare se il prezzo è l'esito di una procedura di offerta aperta, incondizionata, non discriminatoria, sufficientemente pubblicizzata e tale da garantire la parità di trattamento dei potenziali candidati. Fatti salvi gli obblighi che scaturiscono dalle regole e dai principi applicabili agli appalti pubblici e alle concessioni, ove applicabili, lo stesso tipo di ragionamento si applica, in linea di massima, mutatis mutandis, alla vendita o alla messa a disposizione di infrastrutture da parte dei pubblici poteri.

59) Non è possibile tuttavia escludere a priori la presenza di profili di aiuto pubblico in tutti quanti i casi. Ad esempio, si potrebbe essere in presenza di aiuti qualora risulti che le infrastrutture sono state assegnate ad un gestore predeterminato, il quale ne trae un vantaggio indebito, oppure se esiste una differenza non giustificata tra il prezzo di vendita e un prezzo di costruzione recente, differenza tale da procurare un vantaggio indebito all'acquirente.

60) In particolare, nel caso in cui vengano messe a disposizione del gestore dell'aeroporto infrastrutture supplementari non previste al momento dell'assegnazione dell'infrastruttura esistente, sarà necessario che il gestore versi un affitto corrispondente al valore di mercato, che rifletta in particolare il costo della nuova infrastruttura e la sua durata d'uso. Inoltre, se nel contratto iniziale non era previsto lo sviluppo dell'infrastruttura, sarà necessario in particolare che le infrastrutture supplementari siano strettamente connesse allo sfruttamento delle infrastrutture esistenti e che sia salvaguardato l'oggetto del contratto iniziale del gestore.

61) Qualora non sia possibile escludere l'esistenza di aiuti di Stato, la misura deve essere notificata. Qualora ne sia confermata l'esistenza, gli aiuti di Stato potranno essere dichiarati compatibili, in particolare in virtù dell'articolo 87, paragrafo 3, lettere a), b) o c), e dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato ed eventualmente dei rispettivi testi di applicazione. A tal fine la Commissione valuterà in particolare se:

— la costruzione e lo sfruttamento dell'infrastruttura risponde ad un obiettivo di interesse generale chiaramente definito (sviluppo regionale, accessibilità ...),

— l'infrastruttura è necessaria e proporzionata all'obiettivo perseguito,

— l'infrastruttura offre prospettive soddisfacenti d'uso a medio termine, in particolare in relazione all'uso delle infrastrutture esistenti,

— l'accesso all'infrastruttura è aperto a tutti gli utenti potenziali in modo paritario e non discriminatorio,

— lo sviluppo degli scambi non è compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

⁽¹⁾ Decisione della Commissione del 19 marzo 2003, N 309/2002, Sicurezza aerea — Compensazione dei costi al seguito degli attentati dell'11 settembre 2001.

⁽²⁾ Comunicazione della Commissione relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità (GU C 209 del 10 luglio 1997, pag. 3).

⁽³⁾ Relazione della Commissione europea sulla politica di concorrenza, 1993, paragrafi 402 e 403.

4.2. Le sovvenzioni per lo sfruttamento delle infrastrutture aeroportuali

- 62) La Commissione ritiene, in linea di massima, che il gestore di un aeroporto debba, come qualunque operatore economico, sostenere i costi normalmente connessi alla gestione e alla manutenzione dell'infrastruttura aeroportuale attingendo alle proprie risorse. In altri termini, un finanziamento pubblico di questi servizi solleverebbe il gestore dell'aeroporto dall'onere rappresentato da spese che egli dovrebbe normalmente sostenere nel corso delle sue attività.
- 63) Tali finanziamenti non costituiscono aiuti di Stato se rappresentano compensazioni di servizio pubblico erogate per la gestione dell'aeroporto, rispettando le condizioni dettate dalla Corte di giustizia nella sentenza *Altmark* ⁽¹⁾. Negli altri casi, le sovvenzioni per l'uso delle infrastrutture costituiscono aiuti di Stato al funzionamento. Come si è rammentato nella sezione 3.1 dei presenti orientamenti, simili aiuti potrebbero essere dichiarati compatibili solo un in virtù dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a) o c), subordinatamente a determinate condizioni, oppure in virtù dell'articolo 86, paragrafo 2, in presenza di determinati presupposti per cui essi risultano necessari per la prestazione di un servizio di interesse economico generale e non incidono sullo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi della Comunità.
- 64) In ordine all'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, come rammentato al punto 40 dei presenti orientamenti la Commissione ha deciso di considerare compatibili le compensazioni di servizio pubblico che costituiscono aiuti di Stato, erogate ad aeroporti della categoria D, subordinatamente al rispetto di determinate condizioni. Dovrà invece essere notificata ed esaminata caso per caso ogni compensazione di servizio pubblico costitutiva di aiuto di Stato concessa a favore degli aeroporti di dimensioni superiori (categorie A, B, C) o che non rispetti i criteri e le condizioni previste dalla presente decisione.
- 65) Nell'esaminare questo tipo di compensazione, la Commissione dovrà verificare che all'aeroporto sia stato effettivamente affidato un servizio di interesse generale e che l'importo della compensazione sia limitato a quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli oneri di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole.
- 66) L'affidamento di missioni di servizio pubblico all'aeroporto deve essere sancito da uno o più atti ufficiali, di cui ogni Stato membro può stabilire la forma. Tali atti devono contenere tutte le informazioni necessarie per identificare i costi specifici relativi al servizio pubblico e, in particolare, specificare:

— la natura precisa dell'onere di servizio pubblico,

- il gestore o i gestori e il territorio considerato,
- la natura del diritto speciale o esclusivo conferito all'aeroporto,
- i parametri di calcolo, di controllo e di revisione della compensazione,
- gli strumenti intesi ad evitare ogni eventuale sovracompensazione o sottocompensazione e le modalità per porre rimedio a tale eventualità.
- 67) Per calcolare l'entità della compensazione, i costi e le entrate da prendere in considerazione devono comprendere, quanto meno, tutti i costi e tutti gli introiti ricavati dal servizio economico di interesse generale. Se il gestore dell'aeroporto interessato fruisce di altri diritti speciali o esclusivi, direttamente o indirettamente connessi al suddetto servizio economico di interesse generale, si deve parimenti tener conto degli introiti che ne ricava. Ne consegue che è necessario istituire un sistema contabile trasparente e la separazione delle contabilità tra le singole attività del gestore ⁽²⁾.

4.3. Le sovvenzioni per i servizi aeroportuali

- 68) In virtù della direttiva 96/67/CE ⁽³⁾, al di là della soglia di 2 milioni di passeggeri l'attività di assistenza a terra è un'attività commerciale aperta alla concorrenza.

L'ente di gestione di un aeroporto che fornisce servizi di assistenza a terra può beninteso praticare tariffe diverse sugli oneri di assistenza fatturati alle compagnie aeree se tali tariffe diverse riflettono differenze di costo connesse alla natura o all'entità dei servizi resi ⁽⁴⁾.

- 69) Al di sotto della soglia di 2 milioni di passeggeri l'ente di gestione dell'aeroporto può compensare le sue diverse fonti di utile e di perdita fra attività puramente

⁽²⁾ Pur non essendo applicabile al settore dei trasporti, la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato erogati sotto forma di compensazioni per il servizio pubblico, del 13 luglio 2005, potrà fornire indicazioni utili per l'applicazione dei punti 65, 66 e 67.

⁽³⁾ Cfr. la nota 3 di pag. 1.

⁽⁴⁾ Punto 85 della decisione relativa all'avvio del procedimento riguardante la Ryanair a Charleroi: «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».

⁽¹⁾ Cfr. la nota 3 di pag. 8.

commerciali (come ad esempio tra l'attività di handling e la gestione di un parcheggio) ad esclusione dei finanziamenti pubblici che gli vengono erogati in quanto autorità aeroportuale o gestore di un servizio di interesse economico generale. Tuttavia, in assenza di concorrenza sull'attività di «handling» esso dovrà adoperarsi per non violare le disposizioni nazionali o comunitarie, in particolare per evitare ogni abuso di posizione dominante contrario all'articolo 82 del trattato (che vieta, per esempio, alle imprese in posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo di applicare, nei confronti delle diverse compagnie aeree, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando per queste ultime uno svantaggio per la concorrenza).

- 70) Oltre i 2 milioni di passeggeri, l'attività di fornitura dei servizi di assistenza a terra deve essere autosufficiente, indipendentemente dagli altri redditi commerciali dell'aeroporto sotto forma di risorse pubbliche attribuitegli in quanto autorità aeroportuale o gestore di un servizio di interesse economico generale.

5. GLI AIUTI DI AVVIAMENTO

5.1. Obiettivi

- 71) Gli aeroporti minori spesso non dispongono del volume di passeggeri necessario per raggiungere una dimensione critica e la soglia di redditività.
- 72) Non esistono cifre assolute che possano indicare quale sia la soglia della 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 ⁽¹⁾.
- 73) Se alcuni aeroporti regionali possono farcela grazie all'aumentato flusso di passeggeri trasportati dalle compagnie aeree che devono adempiere oneri di servizio pubblico ⁽²⁾ o grazie ai regimi di aiuto a carattere sociale varati dalle autorità nazionali, le compagnie aeree preferiscono le piattaforme ormai rodate, ben ubicate, che consentono collegamenti rapidi e sono abitualmente utilizzate dagli utenti e nelle quali dispongono di bande orarie che non intendono perdere. Inoltre le politiche e gli investimenti aeroportuali e aerei condotte negli ultimi

anni hanno condotto spesso ad una concentrazione del traffico nelle grandi metropoli nazionali.

- 74) Ne consegue che le compagnie aeree non sempre sono disposte, senza incentivi, a correre il rischio di aprire collegamenti in partenza da aeroporti sconosciuti e non ancora affermati. Per questo la Commissione potrà accettare, nel rispetto di determinate condizioni, l'erogazione temporanea di aiuti pubblici alle compagnie aeree, nella misura in cui questo le incentiva a creare nuovi collegamenti o nuove frequenze a partire dagli aeroporti regionali e ad attirare il volume di passeggeri necessario a permettere loro di raggiungere poi, entro un periodo di tempo limitato, la soglia di redditività. La Commissione si adopererà per garantire che tali aiuti non favoriscano aeroporti di grandi dimensioni già ampiamente aperti al traffico internazionale e alla concorrenza.
- 75) Tuttavia, tenendo conto anche dell'obiettivo generale dell'intermodalità e dell'ottimizzazione dell'uso delle infrastrutture precedentemente illustrato, non sarà ammissibile concedere aiuti per l'apertura di un nuovo collegamento aereo che corrisponde ad un collegamento ferroviario ad alta velocità.
- 76) Infine, in linea con l'azione costante della Commissione in questo campo, saranno ammesse alcune facilitazioni a favore delle regioni ultraperiferiche penalizzate da una ridotta accessibilità.

La Commissione ha adottato orientamenti ⁽³⁾ per lo sviluppo armonioso di tali regioni. La loro strategia di sviluppo poggia su tre assi principali: contribuire a ridurre la scarsa accessibilità di tali regioni, migliorare la competitività e favorirne l'integrazione regionale, in modo da temperare le conseguenze della loro lontananza dall'economia europea e tenendo conto del fatto che sono più vicine ai mercati geografici dei Caraibi, d'America e d'Africa.

Per questo motivo la Commissione accetta che gli aiuti per l'apertura di nuovi collegamenti a partire dalle regioni ultraperiferiche possano beneficiare di condizioni di compatibilità più flessibili, in particolare per quanto riguarda l'intensità e la durata, né solleverà obiezioni nei confronti di simili aiuti per collegamenti con i paesi terzi vicini. Disposizioni analoghe in materia di intensità e di durata saranno ammesse anche per le regioni di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato e per le regioni a bassa densità di popolazione.

⁽¹⁾ «Study on Competition between airports and the application of State Aid Rules», Cranfield University, settembre 2002, punti 5.33 e 6.11.

⁽²⁾ Nello studio citato nella nota precedente si afferma (punto 5.27): «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».

⁽³⁾ Comunicazioni della Commissione del 26 maggio 2004 [COM(2004) 343 def.] e del 6 agosto 2004 [SEC(2004) 1030] relative ad un partenariato più forte per le regioni ultraperiferiche.

5.2. Criteri di ammissibilità

- 77) Gli incentivi finanziari per l'avviamento, salvo nel caso in cui le autorità pubbliche si comportino come un investitore privato operante in un'economia di mercato (cfr. sezione 3.2.4), procurano vantaggi alle compagnie beneficiarie e possono pertanto originare direttamente distorsioni tra compagnie nella misura in cui determinano un abbassamento dei costi operativi dei beneficiari.
- 78) Tali incentivi possono inoltre incidere indirettamente sulla concorrenza tra aeroporti in quanto aiutano gli aeroporti a svilupparsi o in quanto spingono una determinata compagnia alla delocalizzazione da un aeroporto a un altro e a trasferire un collegamento aereo da un aeroporto comunitario ad un aeroporto regionale. Si tratta pertanto di incentivi che di norma costituiscono un aiuto di Stato e sono soggetti all'obbligo di notifica alla Commissione.
- 79) Tenendo conto degli obiettivi succitati e delle grosse difficoltà che può creare l'apertura di una nuova linea, la Commissione potrà approvare gli aiuti suddetti solo se soddisfano le seguenti condizioni:
- beneficiari: gli aiuti devono essere versati a vettori aerei detentori di una licenza d'esercizio in corso di validità, rilasciata da uno Stato membro in applicazione del regolamento (CEE) n. 2407/92 del Consiglio sul rilascio delle licenze ai vettori aerei;
 - aeroporti regionali: gli aiuti devono essere versati per rotte che collegano un aeroporto regionale delle categorie C e D con un altro aeroporto dell'Unione. Aiuti per collegamenti tra aeroporti nazionali (categoria B) potranno essere previsti solo in via eccezionale, in situazioni adeguatamente motivate, in particolare se uno dei due aeroporti è situato in una regione svantaggiata. Tali condizioni potranno non essere di applicazione per collegamenti in partenza da aeroporti situati nelle regioni ultraperiferiche e a destinazione dei paesi terzi vicini, che dovranno essere esaminati caso per caso;
 - nuovi collegamenti: gli aiuti riguardano esclusivamente l'attivazione di nuove rotte o di nuove frequenze, quali definite qui di seguito, che si traducono in un incremento del volume netto di passeggeri ⁽¹⁾.

Gli aiuti non devono incoraggiare un semplice spostamento del traffico da una linea o da una compagnia ad un'altra. Non devono in particolare comportare uno sviamento ingiustificato del traffico

in relazione alla frequenza e alla redditività dei servizi esistenti in partenza da un altro aeroporto situato in una stessa città, uno stesso agglomerato urbano ⁽²⁾ o uno stesso sistema aeroportuale ⁽³⁾, che serve la stessa destinazione o una destinazione comparabile secondo gli stessi criteri.

Né può beneficiare di un aiuto di avviamento un nuovo collegamento aereo qualora tale collegamento sia già fornito da un servizio ferroviario ad alta velocità comparabile secondo gli stessi criteri.

La Commissione non accetterà i casi di abuso in cui una compagnia cerchi di eludere la provvisorietà degli aiuti di avviamento sostituendo un collegamento sovvenzionato con un collegamento che si asserisce nuovo e che offre invece un servizio comparabile. In particolare gli aiuti non potranno essere concessi ad una compagnia aerea la quale, appena esaurito un aiuto su una data la linea, cerchi di beneficiare di un nuovo aiuto a partire da un altro aeroporto situato in una stessa città o agglomerato urbano o in uno stesso sistema aeroportuale per una linea concorrente che serve la stessa destinazione o una destinazione comparabile. Tuttavia, la semplice sostituzione, durante il periodo di versamento dell'aiuto, di una linea con un'altra linea sempre in partenza dallo stesso aeroporto e destinata a procurare all'aeroporto un numero almeno equivalente di passeggeri, non pregiudica la continuazione del versamento dell'aiuto per il periodo completo inizialmente previsto, salvo che tale sostituzione non pregiudichi il rispetto degli altri criteri che hanno permesso l'assegnazione dell'aiuto iniziale;

- redditività a termine e intensità decrescente nel tempo: la linea sovvenzionata deve risultare redditizia a termine, ossia coprire perlomeno le spese senza finanziamenti pubblici. Questo è il motivo per cui gli aiuti di avviamento devono essere decrescenti e limitati nel tempo;
- compensazione dei costi supplementari di avviamento: l'importo dell'aiuto deve essere strettamente legato ai costi supplementari di avviamento connessi all'apertura del nuovo collegamento o della nuova frequenza, che l'operatore aereo non dovrà più sostenere una volta raggiunto il ritmo di crociera. Queste spese sono, in particolare, le spese iniziali di marketing e di pubblicità, necessarie per far conoscere al pubblico l'esistenza del nuovo collegamento aereo e possono comprendere le spese di insediamento sostenute dalla compagnia aerea sul sito dell'aeroporto regionale per l'attivazione della rotta, a condizione che si tratti di un aeroporto appartenente alle categorie C o D e che le spese non abbiano beneficiato di alcun'altra sovvenzione. L'aiuto non può invece riguardare i normali costi operativi (locazione o ammortamento degli aerei, carburante, stipendi del personale di volo, oneri aeroportuali, servizi di catering). Le spese ammissi-

⁽¹⁾ Si tratta in particolare del passaggio da una linea stagionale ad una linea permanente o da una frequenza non quotidiana ad una frequenza almeno quotidiana.

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio.

⁽³⁾ Quale definito all'articolo 2, lettera m), del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio.

bili accettate dovranno corrispondere a costi reali riscontrabili in condizioni normali di mercato;

- f) intensità e durata: l'aiuto decrescente può essere concesso per una durata massima di tre anni. L'importo dell'aiuto non può superare, ogni anno, il 50 % dell'importo delle spese ammissibili dell'anno considerato e, per l'intera durata dell'aiuto, una media del 30 % delle spese ammissibili.

Per le linee in partenza da regioni svantaggiate, ossia le regioni ultraperiferiche, le regioni di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato e le regioni a bassa densità di popolazione, l'aiuto decrescente può essere erogato per una durata massima di cinque anni. L'importo dell'aiuto non può superare, ogni anno, il 50 % dell'importo delle spese ammissibili dell'anno considerato e, per l'intera durata dell'aiuto, una media del 40 % delle spese ammissibili. Se viene effettivamente erogato per cinque anni, nei primi tre anni l'aiuto può essere mantenuto al 50 % dell'importo delle spese ammissibili.

Comunque, il periodo durante il quale ad una determinata compagnia aerea viene concesso un aiuto per l'apertura di nuovi collegamenti deve essere ampiamente inferiore al periodo per il quale tale compagnia si impegna ad esercitare le sue attività in partenza dall'aeroporto considerato, come indicato nel piano economico-finanziario di cui alla lettera i) del presente punto. Inoltre, occorrerà porre fine all'aiuto non appena saranno raggiunti gli obiettivi in termini di passeggeri o non appena la linea diventi redditizia, anche in un periodo più breve di quello inizialmente previsto;

- g) rapporto con lo sviluppo della linea: il versamento dell'aiuto deve essere rapportato all'aumento effettivo del numero di passeggeri trasportati. Per conservare l'effetto incentivante ed evitare di ritoccare i massimali, l'importo unitario per passeggero dovrebbe ad esempio essere decrescente e inversamente proporzionale all'aumento effettivo del traffico;
- h) attribuzione non discriminatoria: l'ente pubblico che intenda erogare ad una compagnia, sia attraverso un aeroporto che senza il suo tramite, aiuti all'avviamento di una nuova rotta è tenuto a rendere pubblico il proprio progetto entro un termine e con una pubblicità sufficienti a permettere a tutte le compagnie aeree interessate di proporre i loro servizi. In tale comunicazione occorre precisare in particolare la rotta e i criteri obiettivi in termini di importo e durata degli aiuti. Occorre quindi rispettare le pertinenti regole sostanziali e procedurali applicabili in materia di appalti pubblici e concessioni di servizio;
- i) impatto sulle altre rotte e piano economico-finanziario: la compagnia aerea che proponga un

servizio ad un ente pubblico che intende erogare un aiuto di avviamento è tenuta a presentare, insieme alla propria candidatura, un piano economico-finanziario che dimostri la redditività della linea per un periodo congruo dopo la cessazione dell'aiuto. Prima di concedere l'aiuto di avviamento l'ente pubblico dovrà realizzare un'analisi di impatto della nuova rotta sulle linee concorrenti;

- j) pubblicità: gli Stati provvedono a pubblicare ogni anno, per ogni aeroporto, l'elenco delle rotte sovvenzionate indicando per ciascuna di esse la fonte di finanziamento pubblico, la compagnia beneficiaria, l'importo degli aiuti erogati e il numero di passeggeri;
- k) ricorso: oltre alle possibilità di ricorrere dinanzi agli organi giurisdizionali previste dalle direttive «appalti pubblici» 89/665/CEE e 92/13/CEE ⁽¹⁾(qualora applicabili), gli Stati membri devono predisporre meccanismi di ricorso idonei a porre rimedio a tutte le situazioni discriminatorie che potrebbero sorgere in seguito alla concessione di aiuti pubblici;
- l) sanzioni: 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.
- 80) Cumulo: gli aiuti di avviamento di nuove attività non potranno cumularsi con altri tipi di aiuti erogati per lo sfruttamento di una linea, come gli aiuti a carattere sociale per certe categorie di passeggeri o le compensazioni per la prestazione di servizi pubblici. Gli aiuti non possono neppure 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, in particolare a norma del paragrafo 1, lettera d), del suddetto articolo. Né gli aiuti possono, in base alle regole di proporzionalità enunciate in precedenza, cumularsi con altri aiuti relativi agli stessi costi, neppure quando tali aiuti siano corrisposti in un altro Stato membro.
- 81) Gli aiuti all'avviamento dovranno essere notificati alla Commissione, la quale invita gli Stati membri a notificare preferibilmente, anziché aiuti individuali, regimi di aiuti che permettono di garantire una maggiore coerenza territoriale. La Commissione potrà esaminare caso per

⁽¹⁾ Direttiva 89/665/CE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (GU L 395 del 30.12.1989, pag. 33). Direttiva 92/13/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle norme comunitarie in materia di procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU L 76 del 23.3.1992, pag. 14).

caso un aiuto o un regime di aiuti che non rispetti integralmente i criteri sopra enunciati, ma che dia esito ad una situazione analoga.

6. BENEFICIARI DI AIUTI PRECEDENTI ILLEGALI

- 82) Qualora ad un'impresa sia stato erogato un aiuto illegale, in merito al quale la Commissione abbia adottato una decisione negativa con ingiunzione di recupero e qualora il recupero stesso non sia avvenuto secondo le disposizioni dell'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE ⁽¹⁾, l'esame di ogni aiuto per finanziamenti aeroportuali o aiuto di avviamento dovrà tener conto, in primo luogo, dell'effetto cumulato dell'aiuto precedente e del nuovo aiuto e, in secondo luogo, del mancato rimborso dell'aiuto precedente ⁽²⁾.

7. OPPORTUNE MISURE AI SENSI DELL'ARTICOLO 88, PARAGRAFO 1, DEL TRATTATO

- 83) La Commissione propone, a norma dell'articolo 88, paragrafo 1, del trattato, che gli Stati membri modifichino gli eventuali regimi di aiuti di Stato disciplinati dai presenti orientamenti, in modo da renderli conformi con questi ultimi al più tardi il 1° giugno 2007. Gli Stati membri sono invitati a confermare per iscritto che accettano tali proposte anteriormente al 1° giugno 2006.

- 84) Qualora uno Stato membro non dovesse confermare per iscritto la sua accettazione entro tale termine, la Commissione applicherà l'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 659/1999 e, se necessario, avvierà la procedura prevista da tale articolo.

8. DATA DI APPLICAZIONE

- 85) La Commissione applicherà i presenti orientamenti a partire dalla loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Le notifiche registrate dalla Commissione prima di tale data verranno esaminate alla luce delle regole in vigore al momento della notifica.

La Commissione esaminerà la compatibilità di ogni aiuto al finanziamento di infrastrutture aeroportuali o di ogni aiuto di avviamento erogato senza la sua autorizzazione, e pertanto in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, in base ai presenti orientamenti qualora l'erogazione dell'aiuto sia iniziata dopo la loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Negli altri casi, li esaminerà in base alle norme applicabili alla data in cui ha avuto inizio l'erogazione dell'aiuto.

- 86) La Commissione informa gli Stati membri e le parti interessate che intende procedere ad una valutazione approfondita dei presenti orientamenti quattro anni dopo la loro applicazione. In base ai risultati di tale valutazione la Commissione potrà eventualmente rivedere i presenti orientamenti.

⁽¹⁾ GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1. Regolamento modificato dall'atto di adesione del 2003.

⁽²⁾ Causa C-355/95 P, *Textilwerke Deggendorf/Commissione*, Racc. 1997, pag. I-2549.