



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.11.2007  
COM(2007) 704 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**Comunicazione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 793/2004 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità**

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

### Comunicazione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 793/2004 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità

(Testo rilevante ai fini del SEE)

#### 1. INTRODUZIONE

Il 21 aprile 2004 il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 793/2004 che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità. La revisione era intesa a rafforzare il regolamento per garantire che la capacità limitata disponibile negli aeroporti congestionati della Comunità venisse gestita e utilizzata nel modo più efficiente possibile. L'attuale sistema di assegnazione delle bande orarie non è stato fundamentalmente modificato.

Sulla base dell'articolo 14 bis, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 95/93 modificato dal regolamento (CE) n. 793/2004, la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sul funzionamento di tale regolamento entro tre anni dalla sua entrata in vigore. Tale relazione deve esaminare in particolare il funzionamento degli articoli 8, 8 bis e 10. Con la presente comunicazione la Commissione adempie a tale obbligo.

Il 23 gennaio 2007 la Commissione ha lanciato una consultazione per raccogliere le osservazioni delle parti interessate sul funzionamento del regolamento (CE) n. 793/2004. La Commissione ha ricevuto 44 contributi dalle seguenti categorie di soggetti:

- autorità nazionali
- autorità regionali e locali
- associazioni e organizzazioni delle parti interessate
- vettori aerei
- aeroporti
- coordinatori delle bande orarie
- altri (Eurocontrol).

#### 2. QUESTIONI PRINCIPALI

Dai contributi emerge il seguente quadro:

- (1) Gli Stati membri ed altre parti interessate sottolineano che il regolamento n. 793/2004 è in vigore solo da tre anni, un periodo relativamente breve per poter identificare tendenze durature e compiere una valutazione affidabile degli effetti.
- (2) I vettori aerei attirano l'attenzione sul problema principale che è all'origine dell'attuale mancanza di bande orarie negli aeroporti congestionati, vale a dire la mancanza di capacità aeroportuale. Invece di trattare i sintomi, come la scarsità di bande orarie, i vettori aerei raccomandano di accrescere la capacità fisica degli aeroporti.

- (3) Gli aeroporti riconoscono i risultati positivi del regolamento ma, data la penuria di capacità che si dovrebbe registrare nei prossimi anni, insistono sulla necessità di continuare a migliorare l'utilizzo delle capacità tramite l'adozione di ulteriori regole ed orientamenti locali. Parecchi aeroporti hanno formulato raccomandazioni specifiche in tal senso.
- (4) Per quanto concerne il processo di assegnazione delle bande orarie, definito dal regolamento (CE) n. 793/2004, gli Stati membri e tutte le altre parti interessate sono del parere che sia notevolmente migliorato, anche se è difficile misurarne gli effetti in termini di efficienza nell'uso degli aeroporti.
- (5) L'obbligo per gli Stati membri di prevedere sanzioni o misure equivalenti per far fronte all'utilizzo abusivo delle bande orarie ha un effetto significativo sul comportamento dei vettori aerei. A seguito della mera esistenza delle sanzioni, l'osservanza delle varie disposizioni riguardanti l'assegnazione e l'uso effettivo delle bande orarie degli aeroporti da parte dei vettori aerei è talmente migliorata che non è stato necessario imporre sanzioni o misure equivalenti.
- (6) Sebbene i coordinatori delle bande orarie siano del parere che il regolamento presenti parecchi miglioramenti rispetto al regolamento (CEE) n. 95/93 e che funzioni ragionevolmente bene, esistono i margini per ulteriori miglioramenti, soprattutto per quanto concerne i nuovi concorrenti, le regole locali ed il ruolo e la posizione del coordinatore.

Nel seguito sono riportate osservazioni più specifiche sulle varie questioni sollevate nel documento di consultazione della Commissione. Laddove si fa riferimento al "regolamento", si intende solo il regolamento (CE) n. 793/2004.

### 3. NUOVI CONCORRENTI

***La regola relativa ai nuovi concorrenti sembra avere un effetto limitato sulla concorrenza negli aeroporti comunitari e sull'ottimizzazione dell'uso delle capacità limitate.***

Per gli Stati membri è difficile rispondere alla domanda in che misura il regolamento abbia creato opportunità aggiuntive per i nuovi concorrenti; in effetti le autorità degli Stati membri possono calcolare il numero di nuovi concorrenti operanti negli aeroporti coordinati, ma non sono in grado di dire se tale numero sarebbe stato diverso in assenza della regola relativa ai nuovi concorrenti. Alcuni Stati membri considerano la definizione di nuovo concorrente troppo complicata, in quanto non fornisce un quadro chiaro di questo concetto e può pertanto indurre ad interpretazioni divergenti.

Alcuni Stati membri riconoscono l'utilità della regola relativa ai nuovi concorrenti, grazie alla quale i loro vettori ottengono bande orarie negli aeroporti di altri Stati membri. Questa regola è altrettanto utile nel contesto delle relazioni con i paesi terzi, in quanto ha consentito ai vettori di paesi terzi di ottenere bande orarie negli aeroporti congestionati della Comunità.

Ciononostante, la regola può essere considerata troppo restrittiva: privilegiare i nuovi concorrenti nella distribuzione amministrativa delle bande orarie del pool può avere come conseguenza che per i vettori aerei già operanti su scala ridotta a partire da un aeroporto

congestionato sia più difficile ampliare la propria attività e concorrere con gli altri operatori su una determinata rotta. Tale ampliamento potrebbe essere considerato un metodo altrettanto valido ai fini della promozione della concorrenza che incoraggiare i nuovi concorrenti.

L'esperienza di altri Stati membri dimostra peraltro che non è tanto la mancanza di bande orarie quanto la mancanza di interesse per le bande orarie disponibili che induce i vettori aerei a non entrare nel mercato di un aeroporto.

Uno Stato membro osserva che spesso le bande orarie assegnate in base alla regola relativa ai nuovi concorrenti non sono state utilizzate o lo sono state solo per un breve periodo e pertanto giunge alla conclusione che i nuovi concorrenti non hanno accresciuto la concorrenza nei confronti dei vettori già operanti. Tale Stato membro è favorevole piuttosto all'introduzione di una regola locale, che accordi la priorità a vettori e servizi aerei sulla base di criteri quali le dimensioni degli aeromobili utilizzati, le nuove destinazioni e le frequenze sulle rotte con meno di tre voli andata-ritorno al giorno. Due Stati membri segnalano che la regola relativa ai nuovi concorrenti ha favorito la creazione di nuove rotte e che la maggior parte delle bande orarie assegnate ai nuovi concorrenti è utilizzata per rotte a breve e medio raggio.

Gli aeroporti affermano che le disposizioni relative ai nuovi concorrenti non hanno esercitato in pratica alcun effetto sulla concorrenza tra i vettori aerei, in quanto generano una presenza trascurabile negli aeroporti, dando luogo ad una serie di piccole attività che non determinano una concorrenza effettiva nel mercato. Questo aspetto è accentuato dal numero relativamente modesto di bande orarie interessanti disponibili nel pool. L'applicazione rigorosa della regola relativa ai nuovi concorrenti potrebbe pregiudicare un utilizzo efficiente delle capacità limitate. In alternativa, si propone di sviluppare ulteriormente le regole locali per ottimizzare l'uso delle capacità. In base a questa formula gli Stati membri avrebbero la possibilità di disapplicare la regola relativa ai nuovi concorrenti ed approvare invece regole locali.

I vettori aerei osservano che è difficile valutare correttamente l'impatto della regola relativa ai nuovi concorrenti. Essi sono dell'avviso che la concorrenza tra vettori aerei sia sufficientemente forte in Europa e che la congestione degli aeroporti non impedisca ai nuovi concorrenti di sfidare i vettori già presenti sia negli aeroporti importanti che in quelli secondari. Un vettore aereo afferma che, in 32 aeroporti coordinati dell'UE, vettori a basso costo hanno iniziato ad offrire nuovi servizi aerei o hanno aumentato il numero dei servizi offerti nel corso dell'ultimo decennio. Ciò tenderebbe a dimostrare l'efficacia della regola relativa ai nuovi concorrenti. Si fa notare tuttavia che non vi è alcun collegamento evidente tra questo fatto e il regolamento, che è stato adottato solo nel 2004.

Alcuni coordinatori argomentano che la regola relativa ai nuovi concorrenti potrebbe non essere chiara per tutti i vettori stabiliti nella Comunità e tanto meno per quelli di paesi terzi. In generale, i coordinatori non si sentono qualificati per affermare se la regola relativa ai nuovi concorrenti abbia promosso o meno la concorrenza sulle rotte intracomunitarie, in quanto il livello della concorrenza in un aeroporto dipende da un'ampia gamma di fattori. Un insieme più ampio di regole relative ai nuovi concorrenti potrebbe evitare situazioni in cui un'applicazione rigorosa della regola attuale vanifica il raggiungimento di altri obiettivi del regolamento, ad esempio l'utilizzo ottimale delle capacità limitate.

Un coordinatore argomenta inoltre che gli scambi secondari di bande orarie hanno contribuito maggiormente all'uso efficiente delle bande orarie che non la regola relativa ai nuovi concorrenti, in quanto hanno portato alla sostituzione di piccoli aerei utilizzati su rotte brevi con aerei di grandi dimensioni su rotte a lungo raggio.

Il mero fatto che i nuovi operatori possano detenere soltanto un numero limitato di bande orarie per potersi avvalere dello status di nuovo concorrente impedisce loro di ampliare i propri servizi e rende poco probabile che essi creino una rete sostenibile ed una massa critica competitiva di attività. Questa limitazione potrebbe determinare una frammentazione delle bande orarie tra numerosi operatori di piccole dimensioni ed il conseguente rafforzamento della posizione relativa dei vettori già operanti negli aeroporti hub.

#### 4. IL RUOLO DEL COORDINATORE

***La neutralità e l'indipendenza funzionale sono i punti principali relativi al ruolo del coordinatore. Vi sono elementi che indicano che le disposizioni pertinenti del regolamento non sono ancora state attuate in modo uniforme e coerente in tutti gli Stati membri.***

Alcuni Stati membri hanno affidato le funzioni di coordinatore delle bande orarie al gestore dell'aeroporto e riconoscono di conseguenza che il coordinatore non è funzionalmente indipendente da qualsiasi singola parte interessata, come prescritto dal regolamento. La maggior parte degli Stati membri ha separato funzionalmente il coordinatore delle bande orarie da qualsiasi parte interessata ed afferma che ciò contribuisce a garantire la neutralità e l'indipendenza delle sue azioni.

I vettori aerei attirano l'attenzione sul fatto che l'indipendenza del coordinatore delle bande orarie, in particolare la sua separazione funzionale, non è ancora sufficientemente garantita in tutti gli Stati membri. La Commissione è invitata a garantire in via prioritaria che le disposizioni pertinenti del regolamento siano applicate in modo uniforme in tutta la UE. I vettori a basso costo temono che il coordinatore delle bande orarie possa avere troppi poteri e suggeriscono di introdurre una procedura di ricorso per rimediare a questo problema.

I vettori regionali sono del parere che l'uso di lingue diverse dall'inglese nel comitato di coordinamento delle bande orarie ne ostacoli il funzionamento. Essi raccomandano di prevedere, su richiesta, servizi di traduzione o di adottare l'inglese in questi comitati. Un vettore aereo suggerisce che un comitato di coordinamento per coordinatore (anziché per aeroporto) potrebbe migliorare l'efficienza del comitato.

I coordinatori delle bande orarie apprezzano il fatto che il regolamento sottolinei l'importanza dell'indipendenza della loro funzione. Gli Stati membri hanno compiuto notevoli progressi nell'applicazione delle disposizioni pertinenti del regolamento, anche se non ancora tutti i coordinatori beneficiano dello status di piena indipendenza di cui necessitano. La loro indipendenza potrebbe essere rafforzata se il loro budget non dipendesse più dai gestori degli aeroporti e dai vettori aerei. Tuttavia i coordinatori non dimostrano con dati o in altro modo che la loro situazione si sia deteriorata a causa di queste disposizioni finanziarie.

È opinione generale che la trasparenza completa dei dati sugli orari porterà alla neutralità e alla non discriminazione nel processo di assegnazione delle bande orarie, poiché gli elementi sui quali si basano le decisioni del coordinatore potranno essere esaminati da tutti. Sembra che in taluni Stati membri esistano problemi significativi di trasparenza dei dati dei coordinatori relativi agli orari. Si fa notare che attualmente non tutti i coordinatori dell'UE introducono i loro dati nella base relativa all'assegnazione delle bande orarie, che è accessibile gratuitamente a tutti i vettori aerei.

## 5. IL PROCESSO DI ASSEGNAZIONE DELLE BANDE ORARIE

***Gli orientamenti locali possono accrescere la flessibilità ai fini dell'adattamento alle circostanze locali per consentire un uso migliore delle bande orarie esistenti negli aeroporti congestionati, ma debbono essere conformi alle disposizioni del regolamento.***

Gli Stati membri sono del parere che, anche se non esiste una definizione comune del concetto di "utilizzo efficiente della capacità dell'aeroporto", si può affermare che l'utilizzo della capacità è stato reso più efficiente da parecchie disposizioni nuove o modificate del regolamento, vale a dire la nuova definizione di "serie di bande orarie", il rafforzamento della regola che prevede la perdita delle bande non utilizzate e l'inasprimento delle regole sulla forza maggiore.

Gli aeroporti sottolineano che il regolamento rappresenta un potenziale valore aggiunto, poiché consente di emanare regole locali per migliorare il processo di assegnazione delle bande orarie grazie ad una maggiore flessibilità. Essi ritengono tuttavia che allo stato attuale questo valore aggiunto abbia un effetto limitato e suggeriscono che le disposizioni potrebbero essere rafforzate innalzando il tasso di utilizzazione delle bande orarie in base alla regola che prevede la perdita delle bande non utilizzate e consentendo agli aeroporti di richiedere una commissione per la prenotazione delle bande orarie, che incentiverebbe i vettori aerei ad utilizzare effettivamente le bande orarie loro assegnate. Questa commissione verrebbe pagata in anticipo per ciascuna banda assegnata e sarebbe persa in caso di mancato utilizzo della banda.

I vettori aerei fanno notare l'assenza di una definizione comune della nozione di "utilizzo efficiente della capacità dell'aeroporto". Essi propongono parecchie definizioni possibili, in particolare il fatto di massimizzare il numero dei passeggeri trasportati per ciascuna banda oraria o il migliore contributo possibile allo sviluppo della rete di un dato aeroporto. La mancanza di una definizione comune rende difficile la valutazione degli effetti del regolamento modificato. In ogni caso, la maggiore possibilità di applicare orientamenti locali e di prevedere una flessibilità ad hoc per adattare l'assegnazione delle bande orarie alle condizioni locali rappresenta un miglioramento importante. Deve essere tuttavia garantita la compatibilità di tali regole locali con il diritto comunitario.

I coordinatori delle bande orarie osservano che la nuova definizione di "serie di bande orarie" e la definizione più rigorosa di forza maggiore hanno migliorato l'efficienza delle attività. Il regolamento ha aumentato il numero minimo di bande orarie che devono essere operate per acquisire diritti storici su una serie di bande. Ciò ha altresì contribuito, anche solo marginalmente, alla riduzione della frammentazione degli orari negli aeroporti.

## 6. APPLICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE

***L'introduzione di sanzioni dissuasive o di misure equivalenti per impedire l'utilizzo abusivo delle bande orarie ha incoraggiato un migliore utilizzo della capacità esistente.***

Uno Stato membro osserva che la possibilità offerta ai coordinatori delle bande di ritirare una banda ad un vettore aereo che non la utilizzi conformemente al regolamento ha un forte effetto dissuasivo e afferma che ciò costituisce un netto miglioramento apportato dal regolamento.

Gli aeroporti sono insoddisfatti dell'impatto delle disposizioni relative all'applicazione della normativa miranti a promuovere l'utilizzo corretto degli aeroporti, poiché ritengono poco interessante creare procedure che portino a sanzioni applicate dalle autorità di gestione del traffico aereo. Gli aeroporti sono dell'avviso che si potrebbe fare di più in materia di definizione degli strumenti intesi a garantire la corretta applicazione del regolamento. In questo contesto viene raccomandata la coerenza sistematica tra le bande orarie degli aeroporti ed i piani di volo e si evidenzia l'utilità di emanare disposizioni di esecuzione.

Gli aeroporti affermano inoltre che i coordinatori si sono raramente avvalsi del loro potere di ritirare le bande orarie ai vettori aerei che operano servizi aerei al di fuori delle bande orarie assegnate in modo ripetuto e intenzionale. Non è stato tuttavia precisato se ciò sia dovuto alla riluttanza dei coordinatori ad utilizzare i loro poteri di coercizione o alla buona condotta dei vettori aerei.

I vettori aerei apprezzano i progressi compiuti grazie all'introduzione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive o di misure equivalenti per prevenire l'utilizzo abusivo del meccanismo di assegnazione delle bande orarie. I relativi effetti non vengono tuttavia quantificati. L'impressione prevalente è che la mera minaccia di sanzioni abbia un effetto deterrente e costituisca pertanto un mezzo efficace per raggiungere l'obiettivo di un utilizzo più efficiente delle bande orarie. I vettori sottolineano che ulteriori sanzioni dovrebbero essere proporzionate.

Un vettore aereo è dell'avviso che nel regolamento manchino principi comuni per il controllo della puntualità in materia di utilizzo delle bande orarie e per le sanzioni in caso di scostamenti. Alcuni coordinatori delle bande orarie applicano questi principi in modo coerente, altri no, il che ha determinato una certa confusione e disparità di trattamento tra i vettori aerei. Lo stesso vettore aereo raccomanda che le misure adottate dagli Stati membri contro l'utilizzo abusivo delle bande orarie siano rese pubbliche per garantire maggiore trasparenza.

I vettori aerei regionali sono del parere che alcune circostanze che sfuggono al controllo del vettore aereo dovrebbero essere considerate come forza maggiore al momento della verifica del rispetto della regola che prevede la perdita delle bande non utilizzate. A loro avviso dovrebbero essere considerati casi di forza maggiore le condizioni meteorologiche, che colpiscono maggiormente gli operatori di piccoli aerei, le cancellazioni di voli dovute ad azioni industriali e a scioperi, e i ritardi accumulati su una giornata a causa di problemi di gestione del traffico aereo che determinano cancellazioni.

I coordinatori delle bande orarie fanno notare di non essersi ancora avvalsi del loro potere di ritirare le bande ai vettori aerei che operano servizi aerei al di fuori delle bande assegnate in modo ripetuto e intenzionale. L'esistenza di tale potere aiuta tuttavia i coordinatori a convincere i vettori aerei a cambiare il proprio comportamento se necessario.

Un coordinatore afferma che la Commissione stessa ha una grande responsabilità in materia di vigilanza e di controllo dell'applicazione del regolamento e che essa dovrebbe attribuire maggiore importanza al miglioramento degli standard di coordinamento nella UE. Un altro coordinatore auspica che i coordinatori possano esigere dalle autorità di gestione del traffico aereo che rifiutino un piano di volo in caso di manifesto utilizzo abusivo delle bande orarie da parte di un vettore aereo.

## 7. CONCLUSIONI

La regola relativa ai nuovi concorrenti sembra aver esercitato soltanto un effetto limitato sulla concorrenza negli aeroporti comunitari e sull'utilizzo ottimale della capacità limitata degli aeroporti, in quanto da alcuni elementi pare che la regola non sia compresa dai più e possa pertanto generare una presenza trascurabile negli aeroporti congestionati, dando luogo ad una serie di piccole attività che non producono una concorrenza effettiva nel mercato.

Gli orientamenti locali possono accrescere la flessibilità ai fini dell'adattamento alle circostanze locali, per consentire un uso migliore delle bande orarie esistenti negli aeroporti congestionati. Occorre ampliare la possibilità di introdurre orientamenti locali, a condizione che essi rispettino le disposizioni del regolamento.

Sebbene il regolamento abbia apportato alcuni miglioramenti nell'utilizzo della capacità degli aeroporti, non è sufficiente a risolvere il problema della congestione crescente degli aeroporti comunitari. Per giungere ad un utilizzo più efficiente della capacità limitata degli aeroporti è indispensabile attuare le misure di cui alla comunicazione della Commissione "Un piano d'azione per migliorare le capacità, l'efficienza e la sicurezza degli aeroporti in Europa" adottata nell'ottobre 2007, possibilmente adottando di pari passo un approccio più strutturato in materia di regimi di assegnazione delle bande orarie in funzione del mercato.

Vi sono preoccupazioni per quanto riguarda la neutralità e l'indipendenza funzionale del coordinatore negli aeroporti comunitari coordinati. I dati disponibili sembrano indicare che le disposizioni pertinenti del regolamento non sono ancora state attuate in modo uniforme e coerente in tutti gli Stati membri.

L'introduzione di sanzioni dissuasive o di misure equivalenti per impedire l'utilizzo abusivo delle bande orarie ha incoraggiato un migliore utilizzo della capacità esistente.

Per quanto il regolamento abbia prodotto un certo numero di miglioramenti importanti, che favoriscono un utilizzo migliore di capacità limitate, d'ora in poi la Commissione dovrà concentrarsi sull'obiettivo di garantire un'adeguata attuazione di una serie di elementi che hanno creato difficoltà particolari alle parti interessate. La Commissione giunge inoltre alla conclusione che il regolamento esistente può essere migliorato tramite uno strumento di natura interpretativa che precisi la portata di una serie di disposizioni. Essa potrebbe infine prevedere un riesame parziale del testo se ciò si rivelasse indispensabile.