

IL CASO CHARLEROI.

COMMISSIONE EUROPEA, decisione 12 febbraio 2004, concernente i vantaggi concessi dalla regione Vallonia e da Brussels South Charleroi Airport alla compagnia aerea Ryanair, in GUUE 30 aprile 2004, L 137/1.

Tanto tuonò che... poi non piovve. I rapporti tra compagnie *low cost* e gestori aeroportuali sono da qualche anno nell'occhio del ciclone per i presunti trattamenti di favore concessi dai secondi alle prime: non è un caso, dunque, che l'esito dell'indagine promossa dalla Commissione per i vantaggi accordati a Ryanair dalle autorità belghe fosse particolarmente attesa. A ciò si aggiunga che, ad oggi, non esiste una disciplina comune in materia di tariffazione per l'uso delle infrastrutture aeroportuali; di conseguenza, manca un orientamento uniforme a livello comunitario riguardo al finanziamento dei relativi costi da parte dell'autorità pubblica. In altre parole, per via delle aspettative e delle avvisaglie di burrasca che ne hanno preceduto l'esito, *Charleroi* è nato con le prerogative del *leading case*.

La problematica, come è ovvio, non si esaurisce nei confini locali della regione vallona, ma interessa gran parte degli aeroporti europei minori -quantomeno quelli con capitale sociale a partecipazione pubblica-, compresi i numerosi interessati nella nostra penisola: emblematica la vicenda che ha visto coinvolto, la scorsa estate, l'aeroporto di Cagliari, dove la società di gestione ha bandito una gara -pubblicata peraltro sulla Gazzetta ufficiale delle comunità europee- per l'attivazione di nuovi collegamenti con scali europei, offrendo alle compagnie aeree interessate un contributo compreso tra i 6 e i 10 euro per ogni passeggero trasportato.

Il successo della formula Ryanair è noto. I vettori *low cost* hanno guadagnato una fetta consistente del mercato a scapito delle compagnie di bandiera nazionali, tanto da apparire un'isola felice in un settore attraversato dalla crisi più profonda della sua storia; un modello di business che inizia a far proseliti e che deve il suo successo, principalmente, ai significativi risparmi di costo che

consentono ai vettori di praticare strategie di prezzo estremamente aggressive: il concetto di *low cost* è sovente associato alla formula *no frills*, ovvero niente giornali o pasti caldi distribuiti, servizi di prenotazione prevalentemente on line, nessuna assegnazione dei posti e nessuna distinzione tra classe *business* ed *economy*. In questo scenario i costi aeroportuali entrano a pieno titolo fra le principali fonti di risparmio, coprendo circa un terzo del totale: è in questa prospettiva che si inquadra la scelta dei vettori di utilizzare aeroporti secondari, in grado di accordare riduzioni sulle tasse di decollo e atterraggio e sui costi per i servizi di *handling*.

I termini dello scambio sono evidenti: gli sconti e le riduzioni sono diventate pratiche commerciali diffuse e volte ad attirare compagnie aeree capaci di trainare un consistente traffico passeggeri. Il successo del *low cost* segna, anzi, un mutamento della tipologia della struttura aeroportuale, la quale è spinta ad adattarsi e a specializzarsi al fine di ospitare le compagnie a basso costo. Per gli aeroporti regionali -a lungo sottoutilizzati, un tempo per mancanza di concorrenza nel settore del trasporto, oggi per la tendenza delle compagnie tradizionali a polarizzarsi sulle loro piattaforme (*hub*)- è l'occasione del riscatto: lo sviluppo di compagnie come Ryanair, che gestiscono servizi *point-to-point* in partenza da scali minori, ha invertito la tendenza e permette a tali aeroporti di raggiungere la tanto agognata soglia di redditività.

Charleroi ne è un chiaro esempio: prima che Ryanair vi si installasse, la struttura accoglieva appena 20 mila passeggeri l'anno; l'arrivo della compagnia irlandese ha segnato una vertiginosa crescita del volume di traffico, tanto che nel 2002 l'aeroporto ha ospitato più di un milione di passeggeri. La contropartita per Ryanair è stata altrettanto rimarchevole: la regione vallona le ha accordato uno sconto del 50% sulle tasse di atterraggio e la garanzia di indennizzo per le perdite subite a seguito di un'eventuale modifica del livello delle tasse aeroportuali e degli orari di apertura dello scalo nel periodo 2001-2016; il gestore aeroportuale (BSCA), impresa controllata dalla citata regione, le ha concesso tutta una serie di incentivi all'avviamento (tra i quali, 250 mila euro

per spese di alloggio del personale, 768 mila euro come contributo spese di assunzione e addestramento, 160 mila euro per ogni nuova rotta aperta fino ad un massimo di 3 per ogni aereo basato a Charleroi) e una tariffa preferenziale per i servizi di *handling* (dieci volte inferiore a quella abitualmente praticata). Ryanair, dal canto suo, si è impegnata a basare nello scalo interessato un certo numero di aeromobili, ad operare per un periodo di 15 anni almeno tre rotazioni per aereo e rimborsare, in caso di cessazione delle operazioni, tutti i contributi ricevuti.

In sede di valutazione, la Commissione ha subito riscontrato la presenza di tutte le condizioni necessarie per poter configurare un aiuto di Stato: i vantaggi in questione, infatti, sono stati accordati soltanto a Ryanair, in modo del tutto discrezionale, non trasparente, sulla base di un accordo e non di una gara pubblica; né possono essere messi in discussione il vantaggio arrecato, la provenienza statale delle risorse e l'impatto sulla concorrenza. Ad esiti non difformi conduce il test dell'investitore privato. Il suddetto principio non è applicabile alla regione vallona, la cui funzione è quella di un'autorità di regolamentazione e non quella di un operatore economico: a detta della Commissione, le autorità regionali, nel tentativo di attirare Ryanair a Charleroi, si sarebbero poste in "una situazione di confusione di poteri" che le ha portate a scavalcare il quadro giuridico applicabile, riducendo l'importo dei diritti aeroportuali in favore di un solo vettore.

Per quanto concerne, invece, il gestore aeroportuale, l'analisi condotta dimostrerebbe che la struttura finanziaria di BSCA è basata su quella della regione Vallonia e che, senza le garanzie offerte da quest'ultima e dati i rischi commerciali esistenti, il gestore non si sarebbe mai impegnato nei confronti di Ryanair. Nello specifico, l'indagine ha rilevato che, sottoscrivendo il contratto con la compagnia irlandese, BSCA: *i*) si era assunta rischi finanziari superiori al suo risultato operativo cumulato su un periodo di dieci anni; *ii*) aveva firmato sulla base di un *business plan* che conteneva previsioni non corrette; *iii*) aveva approfittato delle sue relazioni privilegiate con la regione vallona per gonfiare

le prospettive di profitto. In altre parole, il gestore aeroportuale non ha preso la sua decisione in funzione della redditività effettiva che poteva ragionevolmente attendersi.

Su queste basi la Commissione ha dichiarato illegittimi -e, quindi, da recuperare- gli sgravi concessi sulle tasse aeroportuali e sugli oneri per i servizi di assistenza a terra: i primi sono ammissibili soltanto se accordati per un periodo limitato e in modo non discriminatorio a tutti gli utenti, i secondi necessitano di una rigorosa separazione contabile che eviti compensazioni incrociate tra il servizio di *handling* ed altre attività aeroportuali. A sorpresa il resto degli aiuti è stato valutato come compatibile con gli obiettivi della politica comunitaria dei trasporti nella misura in cui consentono di valorizzare le infrastrutture aeroportuali secondarie che sono attualmente sottoutilizzate: la Commissione ha precisato che, per essere legittimi, gli aiuti, oltre ad essere trasparenti e non discriminatori, devono essere utilizzati esclusivamente per l'attivazione di nuovi collegamenti, avere un effetto incentivante e, perciò, essere limitati nel tempo per un periodo massimo di cinque anni, e non devono superare il 50% dei costi effettivi della nuova destinazione attivata.

Risultato finale: la decisione consente a Ryanair di conservare circa il 70% dei benefici già ottenuti, palesando vistosamente il *trade-off*, in termini di *policy*, che l'ha permeata sin dall'inizio. Per un verso gli aiuti svolgono un ruolo significativo nella politica commerciale delle compagnie beneficiarie e, di conseguenza, alterano il processo concorrenziale, consentendo ad esse di tenere politiche aggressive di prezzo altrimenti non praticabili; d'altro canto, per stessa ammissione della Commissione, senza sussidi pubblici gli aeroporti minori non sarebbero in grado di sopravvivere e tali infrastrutture svolgono un ruolo essenziale nella coesione economica e sociale dell'Unione, favorendo la promozione dello sviluppo regionale e il perseguimento di importanti obiettivi della politica comunitaria dei trasporti (in particolare, una migliore gestione del traffico aereo attualmente congestionato intorno a pochi *hubs*).

E così, in ossequio alla vituperata ortodossia comunitaria del perseguimento di finalità eterogenee, le ragioni della concorrenza si piegano ancora una volta a quelle della politica.

[GIUSEPPE COLANGELO]

Nota bibliografica

Per una rassegna sui recenti orientamenti in tema di aiuti di stato, si segnalano, da ultimo, HANSEN - VAN YSENDYCK - ZUHLKE, *The Coming of Age of EC State Aid Law: A Review of the Principal Developments in 2002 and 2003*, 4 E.C.L.R. 202 (2004); FRATINI - FILPO, *I nuovi sviluppi giurisprudenziali sul concetto di aiuti di Stato: dalla formula Altmark al paradosso del monopolista-concorrente di Chronopost*, in *Contratto e impresa-Europa*, 2003, 1183; si veda, anche, per un inquadramento generale, PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova 2000; ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova 1997. Un'analisi dedicata al settore del trasporto aereo è fornita dallo studio effettuato per conto della Commissione dalla CRANFIELD UNIVERSITY, *Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules*, disponibile all'indirizzo internet http://europa.eu.int/comm/transport/air/rules/studies_fr.htm.

Per un approfondimento sulle caratteristiche del modello organizzativo e commerciale delle compagnie *low cost*, si rinvia a PIGA - POLO, *Il giro del mondo in 80 euro*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2003, 281.