



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 1.12.2011
SEC(2011) 1444 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della valutazione d'impatto

che accompagna il documento

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio
relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti dell'Unione
europea (Rifusione)**

{COM(2011) 827 definitivo}
{SEC(2011) 1443 definitivo}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1.1. Assegnazione e utilizzo non ottimali delle bande orarie negli aeroporti

1. Nel 2009, dagli aeroporti europei sono partiti 800 milioni di passeggeri creando evidenti problemi di congestione. I 15 aeroporti più importanti hanno gestito più della metà di tutto il traffico passeggeri in Europa. 5 aeroporti UE figurano tra i 25 aeroporti più importanti del mondo, sulla base del numero totale di passeggeri gestito. Attualmente la domanda supera la capacità per gran parte, se non per tutto il giorno, negli aeroporti di Londra Heathrow, Londra Gatwick, Parigi Orly, Milano Linate, Düsseldorf e Francoforte, che nel 2009 hanno gestito assieme movimenti per 200 milioni di passeggeri. Inoltre la domanda supera la capacità durante le ore di punta in numerosi altri aeroporti (ad esempio Amsterdam Schiphol, Madrid Barajas, Parigi Charles de Gaulle). Un'ulteriore domanda proveniente dal mercato eccederà l'offerta di nuove infrastrutture facendo quindi aumentare i fenomeni di congestione.
 2. È pertanto imperativo utilizzare le esistenti capacità aeroportuali nel modo più efficiente possibile. Vi sono chiare indicazioni che l'attuale sistema UE di assegnazione delle bande orarie non è ottimale nel caso di aeroporti limitati da vincoli di capacità.
 3. La valutazione fatta dell'attuazione del regolamento in vigore ha evidenziato l'esistenza di diverse aree problematiche, che rientrano in due categorie principali: da un lato, le difficoltà dell'attuale sistema "amministrativo" dell'UE e, dall'altro, le difficoltà dovute al fatto che il sistema non sfrutta i vantaggi offerti da meccanismi basati sul mercato.
- 1.1.1. L'attuale sistema amministrativo non è né completo né pienamente attuato*
4. Anzitutto, non è sufficientemente garantita la *piena indipendenza dei coordinatori delle bande orarie*. In alcuni Stati membri il modo in cui è strutturato il sistema di coordinamento potrebbe essere considerato limitativo dell'indipendenza del coordinatore, il che dovrebbe essere fuori questione. Inoltre, i *coordinatori delle bande orarie non assicurano una sufficiente trasparenza dei dati relativi a quest'ultime*.
 5. In secondo luogo, *nella forma attuale, il regolamento sulle bande orarie non è pienamente compatibile con il futuro sistema di controllo del traffico aereo (cielo unico europeo)*. Ad esempio, quanto avvenuto in occasione delle recenti crisi della nube vulcanica e delle nevicate straordinarie in relazione alle bande orarie, hanno dimostrato che l'Unione europea non è preparata per affrontare situazioni di questo tipo.
 6. In terzo luogo, *la regola 80-20, in base alla quale una compagnia aerea deve utilizzare una banda oraria per l'80% del tempo durante una stagione per poter riottenere la stessa banda oraria l'anno successivo, non è sufficientemente severa*. Perfino negli aeroporti con il più alto tasso di prenotazioni, più del 10% delle bande orarie non è utilizzato. Inoltre, in alcuni aeroporti, serie corte di bande orarie possono causare un utilizzo non efficiente delle capacità, bloccando la capacità durante il picco estivo e ostacolando l'operatività dei servizi nel resto dell'anno.

7. Infine, non tutta la capacità aeroportuale disponibile viene utilizzata, come indicato dal tasso di *restituzione tardiva di bande orarie*. Per ragioni operative, le compagnie aeree normalmente chiedono più bande orarie di quelle di cui hanno effettivamente bisogno, ma l'esperienza dimostra che una percentuale importante di queste bande orarie in "eccesso" viene restituita troppo tardi al paniere (pool) per poter essere riassegnata ad un altro vettore. Inoltre, *le sanzioni imposte dagli Stati membri per uso inadeguato (abuso) di bande orarie variano notevolmente* per quanto riguarda il tipo di abusi che vengono sanzionati e la frequenza con la quale vengono applicate.
- 1.1.2. *Il quadro giuridico non è più adeguato agli sviluppi del mercato dell'aviazione*
8. il regolamento consente scambi di bande orarie tra compagnie aeree, ma non precisa se ciò può avvenire sulla base di compensazioni finanziarie o di altro tipo. Inoltre, mentre il regolamento non autorizza specificamente l'acquisto e la vendita di bande orarie, non li vieta nemmeno esplicitamente.
9. Il trading secondario sembra offrire vantaggi dal punto di vista dell'utilizzo delle capacità. Tuttavia, *non è del tutto chiaro in che misura avviene il trading secondario* a causa della mancanza di trasparenza. Inoltre esso non è consentito in alcuni aeroporti tra cui Parigi Orly e gli aeroporti spagnoli. Non sono disponibili informazioni su eventuali *vincoli contrattuali* sotto forma di clausole, che possono imporre all'acquirente come poter utilizzare tali bande orarie, rendendo difficile per le autorità della concorrenza analizzare eventuali problemi in questa materia.
10. *Inoltre, i nuovi concorrenti devono affrontare due tipi di ostacoli:* limitazioni nell'accesso al mercato e all'espansione della loro attività. La preferenza storica significa che *è molto difficile per i nuovi concorrenti sfidare la posizione dominante delle compagnie aeree tradizionali dominanti negli aeroporti più congestionati*. Le compagnie dominanti sono poco propense a rinunciare a delle bande orarie, anche quando altri vettori potrebbero utilizzarle in modo più efficiente. Di conseguenza, negli aeroporti più congestionati, il paniere di bande orarie (slot pool) è vuoto o quasi vuoto. Quando si rendono disponibili, le bande orarie tendono a essere assegnate ad una molteplicità di vettori, piuttosto che ad un grande vettore che può essere più in grado di rappresentare un'effettiva concorrenza per la compagnia dominante principale.
11. *I problemi individuati incidono sugli aeroporti*, in quanto la capacità aeroportuale non viene utilizzata pienamente o in modo efficiente. Ma essi incidono soprattutto sulle *compagnie aeree*, in quanto l'accesso ad aeroporti congestionati è limitato ed esse non possono ottenere le bande orarie utilizzate in modo inefficiente da altre compagnie. Le compagnie aeree devono inoltre far fronte a interpretazioni diverse da parte dei coordinatori di bande orarie, ai quali a loro volta manca la certezza del diritto nella corretta applicazione del regolamento. Infine, i *consumatori* subiscono le conseguenze di concorrenza, servizi e prezzi non ottimali.

1.2. **Analisi della sussidiarietà**

12. *Il regolamento sulle bande orarie è essenziale per il corretto funzionamento del trasporto aereo*. Esso risponde agli articoli 90 e 91 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Mentre si applica il principio di sussidiarietà, è necessario

giustificare l'iniziativa dell'UE in materia di assegnazione delle bande orarie, nell'ambito della politica comune del trasporto aereo.

13. Nella fattispecie, tale giustificazione è incentrata sulla *necessità di garantire che in tutta Europa siano in vigore norme uniformi ed efficienti* allo scopo di offrire a tutti gli operatori la stessa parità di condizioni.
14. *Nell'arrivare a un autentico mercato interno del trasporto aereo*, il valore aggiunto dell'UE dovrebbe consistere in misure di attuazione che tengono conto della situazione dei diversi aeroporti *facendo in modo che non venga ostacolata la concorrenza tra operatori*. Iniziative individuali da parte degli Stati membri potrebbero pregiudicare il mercato interno.

2. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA UE

15. L'obiettivo generale perseguito dalla revisione del regolamento sulle bande orarie è di garantire *un'assegnazione e un utilizzo ottimali delle bande orarie in aeroporti congestionati*. Gli obiettivi specifici sono i seguenti:

OS 1 Garantire il rafforzamento e l'effettiva attuazione dell'assegnazione e dell'utilizzo delle bande orarie

OS 2 Migliorare la concorrenza e la competitività degli operatori

Gli obiettivi specifici a loro volta possono essere tradotti in obiettivi operativi. Per l'OS 1, questi comprendono: la riduzione del numero di restituzioni tardive, aumentando l'utilizzo delle bande orarie e riducendone l'utilizzo inadeguato. Per l'OS 2: l'aumento del numero degli operatori concorrenti, con un portafoglio di bande orarie stabile, l'aumento del numero di passeggeri trasportati e dei voli operati per la stessa capacità aeroportuale e l'ampliamento del paniere delle bande orarie (slot pool).

3. OPZIONI STRATEGICHE

16. **La prima iniziativa possibile è l'abrogazione del regolamento**, mantenendo le IATA Worldwide Scheduling Guidelines, che sono un codice dell'industria senza vera forza giuridica, come unico codice applicabile per l'assegnazione delle bande orarie in Europa. Tutte le parti interessate riconoscono che il regolamento sulle bande orarie ha migliorato notevolmente la procedura per la loro assegnazione in Europa, e che gli emendamenti introdotti nel 2004 hanno costituito un ulteriore passo per assicurare una procedura di assegnazione imparziale e non discriminatoria. Questa opzione è stata quindi scartata.
17. Un'opzione strategica alternativa sarebbe di offrire del **materiale di orientamento** per integrare l'attuale regolamento che non subirebbe modifiche. Tale materiale sarebbe non vincolante nella sostanza, dando adito ad una serie di problemi di applicazione. Ma, ciò che più conta, molti dei problemi essenziali dell'attuale assegnazione non ottimale delle bande orarie non potrebbero essere affrontati: *gli orientamenti sarebbero in conflitto con l'attuale testo del regolamento sulle bande*

orarie. Pertanto l'unico intervento valido dell'UE dovrebbe assumere la forma di una revisione del regolamento sulle bande orarie.

18. La consultazione delle parti interessate e lo studio effettuato nel 2011 da Steer Davies Gleave ha identificato un'ampia serie di singole misure in grado di affrontare i molti problemi individuati.
19. La tabella che segue illustra le misure strategiche scelte per un'analisi.

Misure strategiche	Contenuto delle misure strategiche
	Fattore 1: L'attuale sistema amministrativo non è né completo né pienamente attuato
- Rafforzare l'indipendenza dei coordinatori di bande orarie e la trasparenza dei relativi dati	Questa misura rafforza l'indipendenza organizzativa e funzionale. Essa introduce regole chiare per il finanziamento della funzione di coordinamento e il monitoraggio delle risorse finanziarie. Questa misura rafforzerebbe e/o estenderebbe i requisiti che i coordinatori devono soddisfare in merito ai dati.
- Garantire un uso corretto delle bande orarie	Questa misura consentirebbe di introdurre diritti e sanzioni per quanto riguarda la prenotazione di bande orarie, oltre a migliorare e rafforzare il ruolo del coordinatore nell'applicazione dell'articolo 14.
- Integrare l'assegnazione delle bande orarie nel cielo unico europeo	I coordinatori cooperano pienamente con il gestore della rete fornendo i dati sulle bande orarie necessari per garantire il funzionamento della rete europea. Assicurando la coerenza tra i piani di volo e le bande orarie si utilizzano in modo efficiente la capacità dello spazio aereo e la capacità a terra. Futuri standard prestazionali per gli aeroporti richiederebbero una coerenza tra obiettivi prestazionali e parametri di coordinamento delle bande orarie degli aeroporti.
Migliorare l'utilizzo delle bande orarie	La misura aumenterebbe la soglia di utilizzo necessaria per adottare una serie di bande orarie sopra l'attuale 80% e aumentare la lunghezza della serie minima sopra l'attuale 5.
	Fattore 2: Il quadro giuridico non è più adeguato agli sviluppi del mercato dell'aviazione
Definire un regime UE per il trading secondario	La misura autorizzerebbe il trading secondario in tutti gli aeroporti UE, che si svolgerebbe nell'ambito di un unico quadro giuridico uniforme. Verrebbero affrontate le questioni di trasparenza e concorrenza proibendo clausole restrittive e migliorando la trasparenza pre e post trading.
Migliorare l'assegnazione primaria	Sono state individuate due opzioni 1. Revoca annuale e messa all'asta di una quota di bande orarie. Consiste nel revocare una percentuale di bande orarie storiche in aeroporti estremamente congestionati dove i nuovi ingressi sono rigidamente limitati. Le bande orarie revocate sono poi messe all'asta. 2. Modificare la regola del nuovo concorrente: modificare la definizione di nuovo concorrente aumentando il numero di bande orarie che un vettore può detenere in un aeroporto continuando a essere considerato un nuovo concorrente.

20. Nessuna delle misure presentate sopra consegue da sola l'obiettivo della assegnazione ottimale di bande orarie. Per affrontare la questione dell'assegnazione e dell'utilizzo non ottimali di bande orarie, proponiamo tre pacchetti strategici oltre allo scenario di base.
21. Il primo pacchetto strategico (PS1) migliorerebbe *l'efficienza dell'assegnazione e dell'utilizzo delle bande orarie nei limiti dell'attuale sistema amministrativo*. Il PS1 può essere visto come un'opzione a sé stante.
22. Il secondo pacchetto strategico (PS2) consiste in un pacchetto più ambizioso di misure che comporta una sostanziale revisione del regolamento sulle bande orarie. Costruito sul PS1, esso mira a *introdurre meccanismi basati sul mercato per l'assegnazione delle bande orarie in tutti gli aeroporti congestionati dell'UE, assieme alla modifica della regola del nuovo concorrente, della regola "80-20" e dei requisiti relativi alla serie di bande orarie*.
23. *Il terzo pacchetto (PS3) è quello più ambizioso*. Esso comprende il PS2, ma comporta anche la revoca delle bande orarie detenute dai vettori e la loro assegnazione a quanti presentano le offerte più alte tramite asta.

	<i>Pacchetto strategico 1 (PS1)</i>	<i>Pacchetto strategico 2 (PS2)</i>	<i>Pacchetto strategico 3 (PS3)</i>
Contenuto dei pacchetti strategici	- Rafforzare l'indipendenza e la trasparenza - Garantire un uso corretto delle bande orarie - Integrare l'assegnazione delle bande orarie con il cielo unico europeo	PS1+	PS1+
		- Trading secondario con salvaguardie di trasparenza e concorrenza - Revisione della regola del nuovo concorrente – Migliorare l'utilizzo delle bande orarie	PS2+
			- Revoca di bande orarie e aste negli aeroporti più congestionati

4. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

24. Mentre gli impatti del PS1 sull'uso della capacità aeroportuale sono limitate, i PS2 e PS3 miglioreranno in misura significativa l'uso efficiente della capacità aeroportuale. Il PS2 porterà ad un aumento annuo dell'1,6% dei passeggeri mentre il PS3 porterà ad un aumento dell'1,9%-2,0%.
25. Il PS2 e il PS3 permettono di gran lunga di conseguire i maggiori vantaggi economici. Tuttavia, il PS2 rende 5,3 miliardi di euro in benefici economici netti mentre il PS3 genera solo tra 2,8 e 5 miliardi di euro a causa dei maggiori costi operativi per le compagnie aeree e dei costi di esecuzione diretti per compagnie e autorità.
26. Il PS1 comporterà 2,4 milioni di euro di costi amministrativi dovuti principalmente alla raccolta di dati sulle bande orarie per gli aeroporti diversi da quelli coordinati o ad orari facilitati. I soli costi che comporta il PS2 sono i costi per garantire la trasparenza del trading secondario (circa 0,2 milioni di euro). Il PS3 non comporterà costi aggiuntivi oltre a quelli del PS2.
27. Il PS3 consegue il maggiore incremento del numero di occupati, ma presenta anche il maggiore impatto negativo sulla accessibilità regionale. Il PS2 porta ad un notevole incremento dell'occupazione e ha un impatto limitato sull'accessibilità regionale. Il PS1 non ha alcun impatto sull'accessibilità regionale e ha minori impatti positivi sull'occupazione.
28. Il PS3 e il PS2 produrrebbero maggiori impatti ambientali negativi rispetto al PS1.

Gli impatti quantificati delle diverse misure e combinazioni sono riassunti nella tabella che segue.

Opzione/misura	Aeroporto	Passeggeri (%)	Voli (%)	Passeggeri (milioni)	Costi operativi della compagnia aerea (milioni di euro)	Costi di attuazione diretti (milioni di euro)	Benefici economici (milioni di euro)	Benefici economici netti (milioni di euro)	Occupazione (000 ETP)		Tariffe (%)	Emissioni CO2 (000 tonnellate)
									Aeroporto	Compagnia aerea		
A. Rafforzare l'indipendenza e la trasparenza	Totale UE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8.7	n.d.	n.d.	0.0	0.0	0.0%	0
B. Tariffe di prenotazione di bande orarie	Totale UE	0.3%	0.2%	3.7	0.0	4.7	868.7	864.0	2.5	4.4	-0.2%	719
C. Sanzioni per uso inadeguato di bande orarie	Totale UE	0.1%	0.1%	1.5	0.0	19.4	352.7	333.3	1.0	1.5	-0.1%	254
PS1 (A+B+C)	Totale UE	0.4%	0.3%	4.5	0.0	29.5	1 053.2	1 032.5	3.1	5.1	-0.2%	842
D. Trading secondario	Totale UE	1.2%	0.0%	14.4	0.0	24.7	3 139.7	3 115.1	9.9	34.3	-0.6%	5 140
E. Revisione della regola del nuovo concorrente	Totale UE	0.0%	0.0%	0.5	0.0	0.0	124.9	124.9	0.4	0.6	0.0%	102
	Heathrow, con modo misto	0.2%	0.0%	0.2	0.0	0.2	22.9	23.1	0.1	0.9	-0.2%	138
G. Aumento della soglia di utilizzo all'85%	Totale UE	0.1%	0.0%	0.8	0.0	0.0	184.7	184.7	0.5	0.9	0.0%	150
G. Aumento della soglia di utilizzo al 90 %	Totale UE	0.2%	0.1%	2.3	535.8	0.0	536.2	0.4	1.6	2.6	-0.1%	431
H. Estendere la lunghezza minima delle serie	Totale UE	0.3%	0.2%	3.6	0.0	0.0	876.3	876.3	2.6	4.7	-0.2%	768
PS2 (PS1+D+E+F+H)	Totale UE	1.6%	0.2%	23.8	0.0	75.7	5 354.7	5 279.0	16.4	45.6	-0.8%	6 988
I. Revoca dei diritti storici (grandfather rights) e aste	Heathrow	2.6% – 3.9%	-0.3% – -1.4%	1.1 – 1.8	708.1 – 2 003.3	25.4	227.6 – 386.1	-347.4 – -1 801.1	0.8 – 1.3	9.8 – 11.3	-1.2% – -2.0%	1 827
	Orly	12.4% – 13.0%	-0.3% – 0.0%	2.8 – 2.9	0.0 – 695.4	20.2 – 20.8	611.7 – 636.9	-104.6 – 616.7	2.0	4.4 – 4.5	-8.4% – -8.7%	611 – 624
PP3 (PP2+I)	Totale UE	1.9% – 2.0%	0.2%	27.3 – 28.7	708.1 – 2 698.7	113.6 – 119.2	5 620.0 – 5 804.3	2 807.6 – 4 976.9	17.3 – 17.9	55.2 – 56.7	-0.8%	8 523 – 8 775

Nota Valori finanziari presentati come valori attuali netti di costi/benefici 2012-2025. Valori non-finanziari (passeggeri, emissioni, ecc.) presentati come valori medi annuali 2012-2025.

Fonte : Valutazione di impatto delle revisioni al regolamento 95/93, Steer Davies Gleave, 2011.

5. CONFRONTO TRA LE OPZIONI

29. I pacchetti strategici vengono valutati a fronte dei criteri di efficienza, efficacia e coerenza.
30. Dal punto di vista dell'efficacia, il PS2 sembra il più interessante. Esso offre il potenziale più elevato per conseguire tutti gli obiettivi specifici, mentre il PS3 non può raggiungere il risultato più efficiente per l'OS2. Il PS1 consegue pienamente solo l'OS1.
31. Inoltre, l'analisi della coerenza tra i diversi pacchetti strategici indica che, anche se il PS2 comporta un notevole sforzo per contemperare l'impatto sull'uso della capacità aeroportuale nonché i positivi impatti economici e sociali da un lato e gli impatti sull'ambiente dall'altro, tale sforzo è minore rispetto al PS3. In termini di coerenza, il PS1 è il migliore.
32. Infine, il PS3 è anche il più costoso in termini di costi operativi e costi diretti per le compagnie aeree, mentre il PS1 è il più economico e quello più facile da attuare.
33. Alla luce di quanto precede, **il pacchetto raccomandato è il PS2** in quanto i benefici ottenuti sono decisamente maggiori dei costi. Esso mira a rivedere il sistema amministrativo dell'assegnazione delle bande orarie introducendo meccanismi basati sul mercato che ne possono correggere le inefficienze. Il sistema permetterà una maggiore indipendenza dei coordinatori, una migliore trasparenza, maggiori opportunità per i nuovi concorrenti e misure specifiche per migliorare l'utilizzo delle bande orarie.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

34. La Commissione intende riesaminare l'attuazione del regolamento tre anni dopo la sua adozione da parte del legislatore e continuare a monitorare una serie di indicatori centrali del trasporto che sono già disponibili. Tali indicatori verranno utilizzati per verificare in che misura l'opzione strategica adottata consegue gli obiettivi specifici.