



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 1.8.2006
COM(2006) 431 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

sulla sicurezza dei trasporti e sul suo finanziamento

1. INTRODUZIONE E SCOPO

Rafforzare la sicurezza è diventata una priorità per la Commissione subito dopo gli attentati dell'11 settembre 2001. La visione generale della Commissione è illustrata nella comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio "Ripercussioni degli attentati negli Stati Uniti sull'industria dei trasporti aerei"¹. Dopo la comunicazione la Commissione ha pubblicato due regolamenti che istituiscono norme comuni sulla sicurezza del trasporto aereo e marittimo. Inoltre, ha lanciato un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche².

Vista l'importanza di finanziare le misure di sicurezza e la necessità di evitare distorsioni interne ed esterne della concorrenza, entrambi i regolamenti sono stati accompagnati dalla richiesta del Parlamento europeo e del Consiglio di eseguire una serie di studi in proposito³ per esaminare in particolare in che modo il finanziamento delle misure di sicurezza è ripartito fra le autorità pubbliche degli Stati membri e gli operatori, senza incidere sulla distribuzione delle competenze fra gli Stati membri e la Comunità europea. La Commissione è stata invitata a trasmettere al Parlamento europeo e al Consiglio i risultati degli studi e a presentare le opportune proposte.

Per l'elaborazione della presente relazione la Commissione ha chiesto il parere del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni in merito alla questione della sicurezza dei trasporti e del relativo finanziamento⁴.

2. RISULTATI DEGLI STUDI

2.1. Sicurezza dell'aviazione civile

A seguito della dichiarazione interistituzionale allegata al regolamento (CE) n. 2320/2002, la Commissione ha lanciato uno studio sul finanziamento della sicurezza dell'aviazione civile europea⁵.

Lo studio, che riguarda 15 Stati membri nonché la Norvegia, l'Islanda e la Svizzera, esamina la spesa per la sicurezza dell'aviazione, i meccanismi di finanziamento e le questioni associate relative alla concorrenza. Lo studio mostra che nel 2002, prima dell'entrata in vigore dei regolamenti europei, la spesa totale per la sicurezza per i 18 Stati era compresa fra 2,5 e 3,6 miliardi di euro. Questa cifra era ripartita come segue: 0,65 miliardi di euro a carico degli Stati, 1,32 miliardi di euro a carico degli aeroporti e fra 0,52 e 1,66 miliardi di euro a carico dei vettori aerei. Anche se questi costi possono sembrare elevati, lo studio ha mostrato che,

¹ COM(2001)574 def. del 10.10.2001.

² Programma «Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo per il periodo 2007-2013 nel quadro del programma generale "Sicurezza e tutela delle libertà"», adottato dal Consiglio il 2.6.2006.

³ Dichiarazione interistituzionale allegata al regolamento (CE) n. 2320/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile (GU L 355 del 30.12.2002, pag. 12) e il considerando 15 del regolamento (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali (GU L 129 del 29.4.2004, pag. 6)

⁴ TEN/217 - CESE 1488/2005 del 14.12.2005 e COTER-040 - CdR 209/2005 fin. del 17.11.2005.

⁵ http://europa.eu.int/comm/transport/air/safety/studies_fr.htm

per esempio, per i viaggi infraeuropei la combinazione di tasse di sicurezza e tasse aeroportuali rappresenta fra l'1% e il 2% della tariffa aerea media.

Per quanto riguarda i meccanismi di finanziamento, lo studio è giunto alla conclusione che in Europa esistono due modelli fondamentali di finanziamento:

- un modello centralizzato, in cui lo Stato, attraverso un organismo pubblico (autorità dell'aviazione civile, ministero dei trasporti, forze di polizia, ecc.) è responsabile in prima istanza delle principali attività in materia di sicurezza⁶
- un modello decentralizzato, in cui le principali attività in materia di sicurezza sono di competenza delle autorità aeroportuali sotto la supervisione dell'autorità competente (autorità dell'aviazione civile, ministero pertinente, ecc.). Queste attività possono essere realizzate dall'aeroporto direttamente o esternalizzate a terzi⁷.

Lo studio è giunto alla conclusione che in entrambi i modelli la sicurezza è in ultima analisi finanziata dai passeggeri mediante le tasse statali per la sicurezza, le tasse per la sicurezza applicate dalle compagnie aeree sui biglietti e/o le tasse aeroportuali. Tuttavia, un'altra conclusione è che nella maggior parte dei paesi - indipendentemente dal modello applicato - i fondi forniti dai passeggeri nel 2002 sono stati insufficienti per coprire tutti i costi connessi alla sicurezza. Questo dato deve essere considerato in prospettiva, in quanto in determinati aeroporti le tasse effettive connesse alla sicurezza applicate ai passeggeri possono essere incluse anche nelle tasse aeronautiche generali e la mancanza di trasparenza che ne deriva impedisce di avere una visione globale delle entrate generate per finanziare la sicurezza negli aeroporti in tutta Europa. Sono state rilevate differenze nel finanziamento dei deficit operativi esistenti: 6 dei 18 Stati coprono questi deficit in parte con le tasse generali, mentre negli altri Stati l'onere del finanziamento ricade sugli aeroporti.

Per quanto riguarda il rischio di distorsione esterna della concorrenza, lo studio mette in luce notevoli differenze fra l'UE e gli USA nei metodi di finanziamento delle misure di sicurezza. Dopo l'11 settembre 2001 le autorità degli USA hanno concesso aiuti economici consistenti al proprio settore aereo, duramente colpito, e hanno assicurato l'applicazione di diverse importanti misure di sicurezza a livello nazionale. Per esempio, dal 2002 al 2004 l'aviazione statunitense ha beneficiato di aiuti pubblici per quasi 32 000 milioni di euro a titolo della sicurezza dei trasporti. È chiaro che un simile massiccio finanziamento pubblico può creare distorsioni della concorrenza fra i vettori europei e quelli americani.

2.2. Sicurezza marittima

Il considerando 15 del regolamento (CE) n. 725/2004 stabilisce che la Commissione dovrebbe avviare uno studio, dedicato in particolare alla ripartizione del finanziamento tra le autorità pubbliche e gli operatori. In conformità con il considerando 13 della direttiva 2005/65/CE, lo studio in oggetto dovrebbe anche considerare il finanziamento di misure di sicurezza addizionali per la sicurezza dei porti.

⁶ L'approccio adottato in Austria, Finlandia, Germania, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia e Svizzera è molto simile a questo modello.

⁷ L'approccio adottato in Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito è molto simile a questo modello.

Lo studio in questione è attualmente in via di ultimazione. I risultati preliminari indicano che, come nel caso del trasporto aereo, i costi della sicurezza nel trasporto marittimo rappresentano una percentuale relativamente contenuta dei costi globali di investimento e di quelli operativi.

L'Unione europea conta oltre 1 200 porti marittimi e circa 4 000 impianti portuali. Il costo medio della sicurezza è di 464 000 euro per i costi di investimento e 234 000 euro per i costi annui di esercizio. La flotta battente le bandiere dei Stati membri dell'UE è costituita da circa 9 000 navi e gli operatori devono sostenere in media costi di investimenti di circa 100 000 euro per nave e costi annui di esercizio per 25 000 euro. Gli investimenti riguardano essenzialmente le attrezzature e la certificazione di conformità, mentre il costo del personale specializzato rappresenta oltre il 50% dei costi di esercizio.

Queste cifre medie devono essere confrontate con i costi globali che il trasporto marittimo deve sostenere. Se mediamente per la sicurezza è necessario un investimento di 100 000 euro per nave, questa cifra rappresenta soltanto lo 0,0015% del prezzo totale di una portacontainer nuova da 8 000 unità e lo 0,0006% di una nave per una nave metaniera da 110 000 GT. Sebbene non sia riuscito a determinare percentuali equivalenti per gli impianti portuali, lo studio mette in luce enormi differenze fra i vari tipi di impianti portuali, che variano da 798 000 euro per gli impianti polifunzionali a 79 000 euro per gli impianti per il trasporto di contenitori. Questo si spiega essenzialmente con il fatto che, a seconda delle attività specifiche, in alcuni tipi di impianti erano già state installate le attrezzature e adottate le misure necessarie per rispondere ai requisiti di sicurezza o evitare i furti e che le attrezzature e le misure in questione possono essere utilizzate anche ai fini della sicurezza.

Secondo lo studio i costi sono essenzialmente finanziati direttamente o indirettamente dalle autorità portuali e dagli operatori. Per quanto riguarda gli impianti portuali, le fonti per il recupero dei costi delle misure di sicurezza risultano ripartite come segue: aumento delle tariffe (19%), tassa distinta per la sicurezza (55%) e sovvenzioni (23%). Le autorità competenti negli Stati membri si sono mostrate piuttosto riservate circa le risorse da essi destinate alla sicurezza marittima.

Tuttavia, il regime comunitario in materia di sicurezza marittima non è ancora entrato completamente in vigore: la piena applicazione in conformità con le disposizioni pertinenti del regolamento (CE) n. 725/2004 e della direttiva 2005/65 è richiesta entro il 1° luglio 2007. Per questo motivo, per ottenere un livello elevato di conformità potrebbero essere necessarie risorse aggiuntive. In mancanza di un livello uniformemente elevato di conformità può sussistere una distorsione della concorrenza.

Come nel caso del settore del trasporto aereo, anche qui sono possibili distorsioni esterne da parte di operatori concorrenti di paesi terzi che beneficiano di sovvenzioni dei rispettivi governi per coprire i costi della sicurezza marittima. Questo potrebbe valere per gli impianti portuali in concorrenza con porti ubicati in Stati confinanti che non sono Stati membri dell'UE e, in misura minore, anche per le navi.

3. QUESTIONI DA PRENDERE IN CONSIDERAZIONE

3.1. Struttura dei costi

Si possono individuare diversi tipi di costi relativi alla sicurezza dei trasporti:

- Costi connessi alla gestione delle norme di sicurezza, compreso il monitoraggio della conformità
- Costi derivanti dall'applicazione della legislazione
 - costi fissi, come gli investimenti di capitale nelle attrezzature di sicurezza, la selezione e la formazione iniziale del personale addetto alla sicurezza;
 - costi operativi, come la manutenzione delle attrezzature di sicurezza (compresi gli aggiornamenti delle tecnologie), i salari del personale addetto alla sicurezza, i costi ricorrenti connessi alla formazione;
 - costi straordinari, come quelli dovuti a misure temporanee integrative per rafforzare i livelli di sicurezza durante periodi a rischio particolarmente elevato.
- Costi derivanti da attentati terroristici

Questi costi sono connessi solo parzialmente ai trasporti e possono includere il costo delle riparazioni dei danni subiti dal bersaglio dell'attentato, i costi collaterali dovuti ai problemi causati dall'attentato e le richieste di risarcimento da parte delle vittime, dirette e indirette. Anche quando il mezzo di trasporto (per es. un aeromobile, una nave o un treno) è l'obiettivo di attentati terroristici e non è utilizzato come arma, i danni possono estendersi ben al di là del settore dei trasporti. È difficile stimare la portata di questi costi, ma è certamente possibile che sia tale da impedire a qualsiasi singolo operatore dei trasporti di finanziarli. Inoltre, il costo dei danni può superare notevolmente quello che l'assicurazione può essere in grado di coprire a un prezzo ragionevole. A seconda della natura dell'attentato, le conseguenze possono estendersi al di là del territorio di un singolo Stato membro e avere una portata tale che anche lo Stato membro in cui l'attentato è avvenuto non può sostenerne i costi.

3.2. Finanziamento

3.2.1. Finanziamento della gestione delle norme di sicurezza, compreso il monitoraggio della conformità

Il recepimento della normativa comunitaria nella legislazione nazionale e la relativa applicazione alle attività di monitoraggio nazionale sono compiti tradizionalmente attribuiti a un'autorità pubblica.

Lo stesso vale anche per le ispezioni svolte per verificare la corretta applicazione delle misure di sicurezza nel trasporto aereo, marittimo e terrestre. Anche se a queste ispezioni può procedere pure la Commissione, gli Stati membri non sono esonerati dall'obbligo di attuare programmi efficienti di controllo della qualità a livello nazionale.

Queste attività sono di competenza dei poteri pubblici, pertanto in linea di principio sono finanziate completamente dagli Stati membri. Non danno luogo ad aiuti di Stato, anche se gli Stati membri si fanno aiutare da imprese private, a condizione che (in quest'ultimo caso) il finanziamento sia limitato a una compensazione dei costi sostenuti e a un utile ragionevole e non costituisca una compensazione eccessiva.

In base ai risultati delle ispezioni, la Commissione invita gli Stati membri a mettere a disposizione risorse sufficienti per assicurare la piena applicazione delle norme di sicurezza e il controllo dell'attuazione della legislazione in materia.

3.2.2. *Finanziamento dell'attuazione delle misure di sicurezza*

In tale contesto si pone la questione se il finanziamento dell'attuazione delle misure di sicurezza nei trasporti da parte degli Stati membri costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE e, in caso affermativo, a quali condizioni possa essere considerato compatibile con il mercato unico.

In diverse occasioni la Corte di giustizia delle Comunità europee e il Tribunale di primo grado hanno sostenuto che vi sono tre categorie distinte di attività finanziate dallo Stato: attività dei poteri pubblici, attività economiche e attività non economiche. Soltanto le attività economiche sono soggette al diritto comunitario della concorrenza, mentre le attività dei poteri pubblici e le attività non economiche sono escluse dal suo campo di applicazione.

Nel procedimento *Eurocontrol*⁸, la Corte ha sentenziato che *“le attività dell'Eurocontrol, per la loro natura, per il loro oggetto e per le norme alle quali sono soggette, si ricollegano all'esercizio di prerogative, relative al controllo e alla polizia dello spazio aereo, che sono tipiche prerogative dei pubblici poteri”*.⁹ Di conseguenza, *“esse non presentano carattere economico che giustifichi l'applicazione delle norme sulla concorrenza previste dal Trattato”*.

Nel procedimento *Porto di Genova*, la Corte ha sentenziato che *“la sorveglianza antinquinamento che la SEPG è stata incaricata di svolgere nel porto petrolifero di Genova costituisce una missione di interesse generale che rientra nei compiti essenziali dello Stato in materia di tutela dell'ambiente del settore marittimo. Siffatta attività di sorveglianza, per la sua natura, per il suo oggetto e per le norme alle quali è assoggettata, si ricollega quindi all'esercizio di prerogative inerenti alla tutela dell'ambiente che sono tipiche prerogative dei pubblici poteri. Essa non presenta carattere economico che giustifichi l'applicazione delle regole di concorrenza previste dal Trattato”*¹⁰.

Nel procedimento *Aéroports de Paris*, il Tribunale di primo grado ha sentenziato che *“occorre distinguere, da una parte, le attività puramente amministrative di ADP, in particolare quelle di supervisione, e, dall'altra, la gestione e il funzionamento degli aeroporti di Parigi, remunerati con tasse commerciali che variano in funzione del fatturato”*¹¹.

Dalla giurisprudenza summenzionata si evince che il finanziamento delle misure di sicurezza nei trasporti, che rientrano nei compiti essenziali dello Stato e che si ricollegano all'esercizio di prerogative tradizionalmente attribuite ad un'autorità pubblica, non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE.

La Commissione ha confermato questa posizione nella decisione “N 309/2002 France, Sûreté aérienne – compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001” (Francia, Sicurezza aerea – compensazione dei costi a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001), in cui analizza le misure di sicurezza che il governo francese ha attuato dopo gli attentati dell'11 settembre. Ai punti 22 e 23 della decisione la Commissione giunge alle conclusioni seguenti:

⁸ Eurocontrol è un'organizzazione internazionale incaricata di fissare e raccogliere le tasse applicate agli utenti dei servizi di navigazione aerea.

⁹ Sentenza del 19/01/1994, SAT Fluggesellschaft / Eurocontrol (Rac.1994,p.I-43), punto 30.

¹⁰ Sentenza del 18/03/1997, Calì & Figli / Servizi Ecologici Porto di Genova (Rac.1997,p.I-1547), punto 22.

¹¹ Sentenza del 12/12/2000, Aéroports de Paris / Commissione (Rac.2000,p.II-3929), punto 112.

I compiti di sicurezza summenzionati sono generalmente affidati alla forza pubblica o al gestore dell'aeroporto su indicazione dell'amministrazione pubblica. Essi derivano dalla legislazione o da testi normativi e i soggetti che procedono alla loro attuazione non dispongono di alcun margine di manovra.

I compiti di sicurezza imposti a tali soggetti non sono fonte per questi ultimi di alcuna entrata da parte dei passeggeri. In effetti, le autorità francesi hanno precisato che le tasse aeroportuali pagate dai passeggeri restano a disposizione degli aeroporti e sono utilizzate in parte per coprire i costi della sicurezza degli aeroporti di cui trattasi. In linea di principio, si potrebbe quindi ritenere che i compiti in oggetto sono di competenza delle autorità pubbliche.

In generale, si può concludere che il finanziamento delle misure di sicurezza nei trasporti imposte dalla legge e connesse all'esercizio di tipiche prerogative dei pubblici poteri non costituiscono attività economiche. Di recente questa posizione è stata riaffermata negli orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali¹². Tuttavia, il finanziamento di queste misure deve essere strettamente limitato alla compensazione dei costi da esse generati e non può essere utilizzato per finanziare altre attività economiche¹³.

Lo Stato può delegare l'esercizio di questi poteri a imprese private, come per esempio nella causa *Porto di Genova*. Lo Stato può anche decidere che gli utenti di una determinata infrastruttura devono sostenere, almeno in parte, i costi delle misure di sicurezza, come nelle cause *Porto di Genova*, *Eurocontrol* e le misure summenzionate negli aeroporti francesi. In queste situazioni, la Commissione esaminerà tuttavia molto attentamente se le imprese private ricevono una compensazione eccessiva per l'aiuto fornito allo Stato e se le tasse applicate si limitano a quanto è strettamente necessario per finanziare le misure di sicurezza. Se lo Stato delega l'esercizio dei propri poteri a imprese private, deve anche assicurare il pieno rispetto delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici e di non discriminazione, per quanto applicabili, e garantire l'assenza di discriminazione.

3.3. Trasparenza nell'applicazione delle tasse e dei diritti sulla sicurezza

Gli studi sul finanziamento della sicurezza nei trasporti hanno constatato una certa mancanza di trasparenza sui fondi raccolti a favore della sicurezza, sui livelli di tasse o diritti applicati e sulle modalità di investimento dei fondi in oggetto.

Sarebbe auspicabile migliorare la trasparenza sulle tasse e i diritti sulla sicurezza, per esempio adottando una regolamentazione che preveda un vincolo di destinazione per i fondi raccolti per la sicurezza dei trasporti, in modo da garantire che siano investiti solo ed esclusivamente nella sicurezza. Una seconda possibilità sarebbe fornire informazioni dettagliate ai passeggeri sulle tasse e sui diritti in questione, spiegando la composizione delle tariffe, in modo che gli utenti sappiano che cosa pagano effettivamente. Questo varrebbe in particolare per i passeggeri delle compagnie aeree per i quali i costi della sicurezza confluiscono in una cifra molto più elevata comprendente tutte le tasse e i diritti.

¹² GU C 312 del 9.12.2005, pag. 1.

¹³ Causa C-343/95, Cali [1997] Racc. I-1547 ("Porto di Genova")

3.4. Potenziali distorsioni della concorrenza

La Commissione ritiene che la ricerca di condizioni di parità di accesso ai finanziamenti pubblici sia una preoccupazione legittima espressa dalle parti interessate, tanto nel mercato interno quanto in relazione ai principali mercati esterni.

Come i vari studi hanno mostrato, nell'UE gli Stati membri adottano strategie diverse per il finanziamento dell'attuazione delle misure di sicurezza che riflettono le diverse filosofie seguite dagli Stati membri sul ruolo dello Stato in proposito. La diversità degli approcci e la mancanza di trasparenza nella generazione di entrate completamente destinate all'attuazione delle misure di sicurezza rivelano che sussistono possibilità di distorsione della concorrenza, soprattutto nei casi in cui gli Stati membri richiedono misure integrative, più rigorose di quelle imposte dalla normativa comunitaria.

Tuttavia, si possono verificare anche distorsioni a livello mondiale dovute ai vari sistemi di finanziamento delle misure di sicurezza adottati nel mondo. Occorre affrontare tale questione per non porre il settore comunitario dei trasporti in una posizione svantaggiata rispetto agli operatori concorrenti di paesi terzi, con conseguenti ripercussioni negative sulla crescita economica dell'UE.

Bisognerebbe fare in modo che i governi dei paesi terzi applichino principi analoghi nei riguardi delle imprese di trasporto in concorrenza con quelle comunitarie, preferibilmente mediante accordi negoziati nell'ambito di organizzazioni internazionali come l'ICAO o l'IMO o, in alternativa, mediante accordi bilaterali fra l'Unione europea e i governi degli Stati in cui hanno sede i principali operatori della concorrenza.

4. CONCLUSIONI

- Una serie di studi sulla sicurezza nel trasporto aereo e marittimo mostrano che i costi connessi alla sicurezza possono essere elevati e che attualmente sono sostenuti in larga misura dagli utenti.
- Una maggiore trasparenza in materia di tasse e diritti di sicurezza fornirebbe agli utenti dei servizi di trasporto migliori informazioni e permetterebbe anche di comprendere meglio i possibili effetti sulla concorrenza. L'attuale mancanza di trasparenza aumenta le difficoltà riscontrate per identificare le possibili distorsioni.
- Vista la varietà degli approcci adottati per finanziare l'attuazione delle misure di sicurezza, sono possibili distorsioni della concorrenza, soprattutto nei casi in cui gli Stati membri richiedono misure integrative più rigorose di quelle imposte dalla normativa comunitaria.
- La visione generale esposta dalla Commissione nella comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio "Ripercussioni degli attentati negli Stati Uniti sull'industria dei trasporti aerei" resta valida. In particolare, secondo la Commissione, visto che la protezione dei cittadini europei dagli attentati terroristici è essenzialmente di competenza dello Stato, il finanziamento pubblico delle azioni destinate a prevenire questi atti, che sono connesse all'esercizio delle prerogative tipiche dei pubblici poteri, non costituisce un aiuto di Stato.