



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.2.2009
COM(2009) 30 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sul finanziamento della sicurezza dell'aviazione

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sul finanziamento della sicurezza dell'aviazione

INTRODUZIONE

1. Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti hanno avuto un impatto profondo sull'aviazione globale e su quella europea. Per affrontare le minacce rappresentate dal terrorismo internazionale e ripristinare la fiducia dell'opinione pubblica nel settore dell'aviazione sono state necessarie misure forti. L'Unione europea ha quindi agito immediatamente per adottare nuove regole in materia di sicurezza dell'aviazione.
2. Le nuove regole in materia di sicurezza dell'aviazione hanno obbligato gli Stati membri a introdurre nuove misure, che hanno comportato inevitabilmente la necessità di effettuare investimenti considerevoli nelle infrastrutture, nelle attrezzature tecniche e nelle risorse umane nella maggior parte degli aeroporti europei. Anche la necessità di rafforzare i controlli di sicurezza ha influito sulle operazioni negli aeroporti. Secondo l'organizzazione ACI-Europe, oggi i costi dovuti alla sicurezza rappresentano fino al 35% dei costi operativi globali negli aeroporti invece del 5-8% prima degli eventi del settembre 2001.
3. Di conseguenza, il finanziamento delle nuove misure rientra di nuovo nel programma politico dell'Unione europea, come confermato dall'articolo 22 del nuovo regolamento quadro (CE) n. 300/2008.
4. Dopo che il regolamento quadro modificato (CE) n. 300/2008 sulla sicurezza dell'aviazione è stato adottato l'11 marzo 2008, la Commissione è tenuta a presentare una relazione sui principi sui quali si basa il finanziamento dei costi connessi alle misure di sicurezza dell'aviazione civile. La presente relazione della Commissione intende rispondere a questa esigenza e preparare le conclusioni politiche in questo importante settore.
5. La relazione tratta quattro temi: l'uso effettivo dei diritti per le misure di sicurezza esclusivamente per sostenere i costi connessi alla sicurezza, la trasparenza di tali diritti, l'impatto della sicurezza dell'aviazione e del relativo finanziamento sulla concorrenza fra aeroporti e compagnie aeree e la tutela dei consumatori a proposito della distribuzione dei costi connessi alle misure di sicurezza fra contribuenti e utenti.
6. Per elaborare la presente relazione la Commissione ha inviato un questionario agli Stati membri, ai rappresentanti dell'industria e alle organizzazioni dei consumatori. Il questionario domandava agli Stati membri di comunicare se la legislazione nazionale in vigore assicura la trasparenza e se i diritti per le misure di sicurezza sono usati esclusivamente per sostenere i costi della sicurezza. Cinque Stati membri hanno risposto che le consultazioni attualmente in corso sui diritti aeroportuali forniscono alle compagnie aeree informazioni sufficienti anche sui costi della sicurezza. Analogamente, per quanto riguarda il rapporto fra i costi e le entrate connessi alla sicurezza, undici Stati membri hanno risposto che le stesse consultazioni assicurano

che i diritti per le misure di sicurezza sono utilizzati esclusivamente per sostenere i costi della sicurezza. Tuttavia, le consultazioni in oggetto non richiedono l'approvazione degli operatori per modificare i diritti per le misure di sicurezza e quindi non assicurano né trasparenza né il rapporto fra costi ed entrate. In effetti, soltanto i Paesi Bassi hanno una legislazione specifica che impone che i diritti per le misure di sicurezza siano trasparenti e connessi ai costi. La legislazione italiana - l'altra legislazione nazionale che tratta dei diritti per le misure di sicurezza - assicura solo la trasparenza. Le risposte hanno inoltre confermato che la sicurezza dell'aviazione è finanziata essenzialmente mediante i diritti per le misure di sicurezza applicati alle compagnie aeree, ai passeggeri del trasporto aereo e agli spedizionieri. Questo principio è generalmente noto come il principio "chi utilizza paga". Undici Stati membri fanno affidamento quasi esclusivamente su questi diritti. Sei Stati membri apportano talvolta un congruo contributo ai costi della sicurezza. Quattro Stati membri non hanno risposto o hanno risposto senza fornire dettagli sufficienti per consentire alla Commissione di trarre conclusioni dalle risposte fornite.

7. Le organizzazioni che rappresentano le compagnie aeree, gli aeroporti e i consumatori sono state invitate a fornire informazioni sui costi e sull'impatto della sicurezza dell'aviazione. Sono pervenute risposte da nove organizzazioni, principalmente organizzazioni che rappresentano aeroporti e compagnie aeree, secondo le quali gli Stati dovrebbero coprire i costi della sicurezza in quanto le minacce sono rivolte contro gli Stati e non contro l'industria. Purtroppo, soltanto una associazione di consumatori ha risposto al questionario. In diverse risposte è emerso che l'aviazione si trova in una posizione svantaggiata rispetto ad altri modi di trasporto per quanto riguarda il finanziamento della sicurezza e che questa situazione ha un impatto negativo sulla competitività dell'aviazione europea. Tutte le risposte delle parti interessate sono favorevoli a una maggiore cooperazione nell'ambito dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO) quale soluzione migliore per armonizzare le misure di sicurezza per l'aviazione internazionale e affrontare le differenze fra i livelli di finanziamento statale fra l'UE e i suoi principali partner commerciali.

CONTESTO

8. La voce principale dei costi per la sicurezza dell'aviazione è rappresentata dai servizi di sicurezza incaricati di ispezionare i passeggeri e le merci, che di solito è costituita da due componenti principali: i costi del personale e i costi dell'infrastruttura e delle attrezzature.
9. Visto che la sicurezza dell'aviazione rientra fra le responsabilità di competenza dello Stato, le autorità nazionali sono in ultima analisi responsabili di questi servizi. Le autorità nazionali possono fornire questi servizi direttamente o delegarli all'aeroporto, che può affidare alcuni di questi compiti a subfornitori che operano nel settore della sicurezza.
10. Per finanziare i servizi di sicurezza aeroportuali, gli aeroporti o le autorità nazionali possono applicare una tassa, un corrispettivo o un diritto alle compagnie aeree, ai passeggeri e agli spedizionieri. Tuttavia, di solito queste tasse non coprono i costi delle misure imposte direttamente alle compagnie aeree o i costi operativi supplementari che tali misure possono generare per le compagnie aeree. Determinati costi della sicurezza dell'aviazione sono quindi sostenuti dagli Stati membri.

11. A seguito dell'attuazione delle nuove regole europee nel 2002, il costo complessivo della sicurezza dell'aviazione è aumentato. Sono stati necessari nuovi investimenti consistenti, fra cui la ristrutturazione di alcuni terminal aeroportuali, l'acquisto di attrezzature di controllo supplementari e l'assunzione di nuovo personale per rispondere alle crescenti esigenze di controlli di sicurezza sui passeggeri e sulle merci.
12. Prima del 2001 i costi della sicurezza erano spesso una componente della tassa sui passeggeri che gli aeroporti applicavano per coprire i costi dei terminal. Quando gli aeroporti hanno consultato le compagnie aeree a proposito delle tasse aeroportuali, anche le tasse per la sicurezza sono state oggetto di discussione. In precedenza i costi della sicurezza rappresentavano una parte trascurabile dei costi totali delle compagnie aeree, che quindi non insistevano per ottenere maggiori informazioni su questi costi. Tuttavia, con l'aumento dei costi della sicurezza nel 2002 è diventata una pratica sempre più diffusa separare i diritti per le misure di sicurezza dalle tasse aeroportuali. La separazione delle due voci ha inoltre permesso al settore del trasporto aereo di concentrare l'attenzione dei clienti sui costi della sicurezza.
13. Distinguere i diritti per le misure di sicurezza dalle tasse aeroportuali non ha migliorato in misura significativa la trasparenza dei costi della sicurezza. Le risposte fornite al questionario hanno confermato che i costi della sicurezza sono trasferiti agli spedizionieri e ai passeggeri, che non hanno la possibilità di verificare se viene applicato l'importo esatto. Una risposta ha indicato che ai clienti delle compagnie aeree possono essere fatturati servizi supplementari che non sono obbligatori. In realtà, un cliente può anche essere in disaccordo con la compagnia aerea e ritenere che il diritto riscosso per le misure di sicurezza non copra i costi pertinenti.
14. L'aumento dei costi ha alimentato un dibattito sul finanziamento della sicurezza dell'aviazione. Il settore del trasporto aereo sostiene che la quota di finanziamento pubblico dell'aviazione dovrebbe aumentare in quanto generalmente le misure in questione intendono proteggere da attacchi contro la società nel suo complesso e non contro il settore dell'aviazione e i suoi clienti.
15. Il Parlamento europeo ha fatto riferimento ad argomentazioni simili durante le discussioni con il Consiglio sul primo regolamento quadro (CE) n. 2320/2002 sulla sicurezza dell'aviazione civile. Il Parlamento europeo intendeva evitare che la totalità dei costi generati dall'aumento delle misure di sicurezza dell'aviazione andasse a gravare sui passeggeri, sugli spedizionieri e sulle compagnie aeree.
16. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea hanno pertanto concordato di affrontare la questione del finanziamento in una dichiarazione allegata alla decisione relativa al regolamento (CE) n. 2320/2002¹. Nella dichiarazione le tre istituzioni hanno riconosciuto che le nuove misure per la sicurezza dell'aviazione sollevano questioni importanti a proposito del finanziamento e hanno domandato un'ulteriore analisi per individuare le differenze esistenti nella Comunità a livello di

¹ Dichiarazione interistituzionale che accompagna il 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. 22).

finanziamento della sicurezza dell'aviazione così come soluzioni alle possibili distorsioni del mercato dell'aviazione.

17. Consulenti esterni sono stati incaricati di analizzare le questioni sollevate nella dichiarazione interistituzionale. Lo studio dei consulenti, che hanno analizzato la situazione nel 2002, è stato pubblicato nel 2004². Lo studio si è basato essenzialmente sull'analisi delle risposte fornite ai questionari inviati agli Stati membri e ai soggetti che operano nel settore. I risultati dello studio possono essere riassunti come segue:
- gli utenti del sistema di trasporto aereo europeo (compagnie aeree, passeggeri, spedizionieri) sono in definitiva i principali finanziatori della sicurezza dell'aviazione;
 - nel 2002 i costi della sicurezza per gli aeroporti e per gli Stati, nei quindici Stati membri di allora, più la Norvegia, l'Islanda e la Svizzera, erano stimati a 2 miliardi di euro; includendo i costi che le compagnie aeree hanno dovuto sostenere per conformarsi alle nuove norme europee, la stima dei costi totali della sicurezza era compresa fra 2,6 e 3,5 miliardi di euro, corrispondenti a una quota compresa fra l'1% e il 2% della tariffa media aerea;
 - i consulenti non hanno raccolto prove sufficienti per concludere che l'aumento dei diritti riscossi per la sicurezza ha ridotto la domanda di trasporto aereo. Tuttavia, i dati disponibili non erano sufficienti per elaborare un'analisi economica con basi solide.
18. Durante la procedura di conciliazione sul nuovo regolamento quadro (CE) n. 300/2008, il Parlamento europeo ha ribadito la sua posizione sul finanziamento della sicurezza. Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno discusso dell'impatto finanziario delle misure più severe imposte da alcuni Stati membri che vanno al di là dei requisiti minimi. L'articolo 6 del regolamento quadro (CE) n. 2320/2002 contiene le disposizioni in materia. Il Parlamento europeo, in particolare, ha affermato che gli Stati membri dovrebbero sostenere i costi di misure più severe che superano i requisiti dell'UE attingendo ai bilanci pubblici, almeno in parte. Il Consiglio, tuttavia, ha respinto la richiesta in base alla quale gli Stati membri dovrebbero prevedere un impegno maggiore per finanziare la sicurezza dell'aviazione.
19. La Commissione aveva già proposto di istituire nuove norme europee per l'applicazione di diritti per le misure di sicurezza. La proposta di direttiva concernente i diritti aeroportuali, presentata il 24 gennaio 2007, ha affrontato in generale la questione del finanziamento delle infrastrutture aeroportuali e conteneva una disposizione in merito ai diritti per le operazioni di sicurezza³. La proposta era basata su principi accettati a livello internazionale già approvati dall'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO)⁴. Tuttavia, il Consiglio ha preferito attendere la presente relazione prima di prendere in considerazione una nuova legislazione UE concernente l'applicazione di diritti per le operazioni di sicurezza.

² Study on Civil Aviation Security Financing, (Studio sul finanziamento della sicurezza dell'aviazione civile), settembre 2004, Irish Aviation Authority and aviasolutions.

³ COM(2006) 820 definitivo del 24.1.2007.

⁴ ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc. 9082/7), 2004, punto 15.

DIRITTI E COSTI CONNESSI ALLA SICUREZZA

20. Il primo dei quattro temi trattati nella presente relazione riguarda le misure da adottare per assicurare che i diritti per le misure di sicurezza siano utilizzati esclusivamente per sostenere i costi della sicurezza. Si tratta di un principio accettato a livello internazionale e approvato dall'ICAO⁵.
21. In generale, a differenza di una tassa, un diritto è applicato in cambio di un servizio fornito all'utente. Il livello del diritto dovrebbe quindi corrispondere al costo incorso per fornire il servizio in questione. Allo stesso modo, le entrate derivanti dai diritti per le misure di sicurezza dovrebbero coprire solo il costo totale dei servizi di sicurezza dell'aviazione.
22. Questo principio trova riscontro nelle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato. Nella relazione del 2006 sul finanziamento della sicurezza dei trasporti⁶ la Commissione ha chiarito che le misure per proteggere i cittadini europei dagli attacchi terroristici non sono in primo luogo un'attività economica in quanto rientrano essenzialmente fra le responsabilità dello Stato. Pertanto, il finanziamento pubblico di queste misure non rientra nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato⁷. Tuttavia, questo non significa che gli Stati membri debbano sostenere tutti i costi della sicurezza dell'aviazione.
23. Il finanziamento delle attività connesse alla sicurezza dell'aviazione - mediante fondi pubblici o diritti applicati agli utenti - deve quindi essere limitato esclusivamente a compensare i costi che tali attività generano⁸. La compensazione eccessiva per servizi di sicurezza dell'aviazione rientra nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in quanto potrebbe costituire un aiuto al funzionamento per il beneficiario.
24. Le risposte fornite al questionario hanno confermato che solo in pochi Stati membri è in vigore una legislazione che proibisce utili eccezionali congiuntamente all'applicazione obbligatoria di diritti di sicurezza. Altri Stati membri hanno fatto riferimento alla legislazione che sancisce che i diritti per le operazioni di sicurezza devono essere basati sul costo reale della prestazione del servizio, il che comporta che il livello dei diritti in questione non può essere superiore al costo delle misure di sicurezza. In alcuni Stati membri i diritti per le operazioni di sicurezza sono approvati dalle autorità competenti prima di entrare in vigore.
25. Sebbene le risposte al questionario abbiano confermato la presenza di un consenso generale circa il fatto che i diritti per le operazioni di sicurezza dovrebbero riflettere i costi della sicurezza, la Commissione non è convinta che questo principio sia

⁵ ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc. 9082/7), 2004, punto 29.

⁶ COM(2006) 431 definitivo dell'1.8.2006.

⁷ Cfr. il paragrafo 33 degli orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (GU C 312 del 9.12.2005).

⁸ Cfr. la causa C-343/95, Calì & 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.

rispettato in tutti gli aeroporti europei. Per esempio, di recente la Commissione ha avviato un'indagine in materia di aiuti di Stato in un aeroporto che, sulla base di determinate indicazioni, avrebbe ottenuto una compensazione eccessiva in qualità di fornitore di servizi di sicurezza dell'aviazione.

TRASPARENZA

26. Il secondo aspetto riguarda la trasparenza dei diritti per le misure di sicurezza. Per la Commissione la trasparenza di tali diritti riguarda le informazioni sui componenti utilizzati per calcolarne l'importo. Queste informazioni sono necessarie per identificare i casi di discriminazione e quindi assicurare la tutela dei consumatori.
27. La trasparenza permette inoltre di assicurare che le entrate derivanti dai diritti in questione non superino i costi della sicurezza dell'aviazione. I passeggeri, gli spedizionieri e le compagnie aeree possono così verificare che i diritti per le misure di sicurezza coprono esclusivamente i costi pertinenti. Analogamente, la trasparenza permette di svelare casi di potenziale discriminazione fra compagnie aeree o passeggeri a proposito dei diritti in questione.
28. Dal questionario risulta che la maggior parte degli Stati membri non applica misure che autorizzano esplicitamente le compagnie aeree o terzi a esaminare regolarmente i diritti per le misure di sicurezza o i costi associati. Alcuni Stati membri ricorrono a consultazioni con le compagnie aeree a proposito di questi diritti. Tuttavia, tali consultazioni sono raramente regolamentate dal diritto nazionale. Alcuni Stati membri hanno risposto che i costi della sicurezza sono nettamente separati dagli altri costi degli aeroporti e questa separazione fornirebbe agli Stati membri le informazioni necessarie per verificare l'applicazione dell'importo corretto dei diritti per le misure di sicurezza.
29. La Commissione ritiene che i diritti in questione debbano essere trasparenti e che a tal fine potrebbe essere necessario introdurre norme minime UE. Queste norme potrebbero essere associate a procedure per presentare denunce formali in caso di contenzioso riguardante l'importo di diritti, tasse o altri oneri concernenti la sicurezza.

IMPATTO SULLA CONCORRENZA

30. La terza questione oggetto della presente relazione riguarda i principi da applicare per non distorcere la concorrenza fra aeroporti e fra compagnie aeree. Il Parlamento europeo sostiene che le differenze fra Stati membri in materia di sicurezza dell'aviazione possono alterare il mercato europeo dell'aviazione. Le differenze riguardano i livelli di finanziamento pubblico o misure integrative imposte da alcuni Stati membri.
31. Le risposte fornite al questionario e lo studio del 2004 confermano che gli Stati membri non prevedono gli stessi livelli di finanziamento pubblico per la sicurezza dell'aviazione. Fra gli Stati membri soltanto una minoranza ricorre ai bilanci pubblici per finanziare una quota significativa dei costi globali della sicurezza, mentre la maggior parte ne finanzia una percentuale più contenuta. Le differenze di livello di finanziamento pubblico si traducono in differenze di importo dei diritti di sicurezza applicati.

32. La concorrenza fra gli aeroporti può essere valutata 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 servizi⁹.
33. Nel settore aeroportuale oggi è in atto una concorrenza a vari livelli fra i vari tipi di aeroporto. Le diverse situazioni concorrenziali devono valutarsi caso per caso, con riferimento al mercato rilevante. Da alcuni studi svolti nel settore si desume tuttavia che, in linea generale, i grandi hub internazionali sono in concorrenza con aeroporti dalle caratteristiche simili per tutti i mercati di trasporto interessati, e che il livello di concorrenza dipende da fattori quali la congestione, l'esistenza di trasporti alternativi o, in certi casi, di grandi aeroporti regionali¹⁰. I grandi aeroporti regionali possono far concorrenza non soltanto agli altri grandi aeroporti regionali, ma anche ai grandi aeroporti internazionali 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 sovrappongono¹¹. Di conseguenza, i diritti per le misure di sicurezza possono in teoria incidere sulla concorrenza fra gli aeroporti. Tuttavia, tenendo conto del livello contenuto dei diritti in questione e della maggiore importanza di altri fattori, l'impatto è probabilmente minimo.
34. La concorrenza fra le compagnie aeree può essere influenzata anche dalle differenze fra l'importo dei diritti per le misure di sicurezza. Tuttavia, lo studio del 2004 non ha riscontrato prove secondo cui i diritti per le misure di sicurezza costituiscono un elemento dissuasivo per la domanda di trasporto aereo. Il livello globale dei costi della sicurezza è diminuito da allora ed è pertanto ancora meno probabile che possa avere un impatto sulla concorrenza fra compagnie aeree.
35. È quindi poco probabile che le differenze fra i diritti per le misure di sicurezza fra gli Stati membri incida in misura notevole sulla concorrenza fra aeroporti e compagnie aeree, a condizione che tali differenze non discriminino fra compagnie aeree, passeggeri o spedizionieri. La trasparenza dei costi della sicurezza è necessaria per verificare che i diritti non siano discriminatori ed è quindi anche importante assicurare che i diritti per le misure di sicurezza non alterino la concorrenza fra compagnie aeree. Tuttavia, le risposte fornite al questionario hanno illustrato chiaramente che i costi della sicurezza non sono trasparenti nei confronti delle compagnie aeree, dei passeggeri e degli spedizionieri. Alcune risposte hanno sottolineato che una maggiore trasparenza migliorerebbe l'efficienza dei servizi di sicurezza aeroportuali, permettendo così al settore dell'aviazione di ottenere risparmi

⁹ Cfr. il paragrafo 38 degli orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (GU C 312 del 9.12.2005).

¹⁰ "Study on competition between airports and the application of State aid rules" — Cranfield University, giugno 2002.

¹¹ Cfr. il paragrafo 11 degli orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (GU C 312 del 9.12.2005).

sensibili. Inoltre, come confermato dalle risposte al questionario, le procedure nazionali in vigore per assicurare la trasparenza dei costi della sicurezza nell'UE non sono soddisfacenti.

36. La concorrenza fra le compagnie aeree e gli aeroporti può essere influenzata anche dalle differenze nell'attuazione delle misure di sicurezza. Gli Stati membri possono scegliere di attuare misure supplementari più severe rispetto a quelle richieste dalla legislazione UE in materia di sicurezza dell'aviazione civile. Le compagnie aeree e gli aeroporti operanti negli Stati membri che applicano misure più severe di quelle richieste dal regolamento possono trovarsi in una posizione svantaggiata rispetto ad altri aeroporti e compagnie aeree.
37. La misura più severa e che probabilmente ha il maggior impatto sul livello globale dei costi della sicurezza è l'obbligo di sottoporre a nuovi controlli i passeggeri in transito e i loro bagagli dopo che sono già stati sottoposti a controlli alla partenza da un altro aeroporto UE. Di solito il fatto di non richiedere un nuovo controllo dei passeggeri in transito già sottoposti a controllo è definito come "sistema di sicurezza unico" (*"one-stop" security*). Questo requisito fa aumentare il costo totale della sicurezza dell'aviazione. Nella sua risposta al questionario, l'Associazione delle compagnie aeree europee (AEA) ha dichiarato che gli aeroporti che attuano questo sistema di sicurezza applicano diritti per le misure di sicurezza sensibilmente inferiori.
38. La Commissione ritiene che sottoporre nuovamente a controlli i passeggeri in transito poteva essere giustificato prima dell'entrata in vigore del primo regolamento quadro che stabilisce norme obbligatorie da attuare in tutti gli aeroporti dell'UE, ma che ora non è più richiesto ai fini della sicurezza. All'inizio del 2004 è stato aggiunto un ulteriore livello di controllo di qualità, quando la Commissione ha iniziato a ispezionare gli aeroporti e le autorità competenti degli Stati membri. Se queste ispezioni dovessero rilevare carenze gravi in un aeroporto per il quale si ritiene che possano avere un impatto considerevole sul livello globale di sicurezza dell'aviazione civile, l'attuazione del "sistema di sicurezza unico" è sospesa mediante decisione della Commissione. Fino a oggi questa disposizione è stata attuata 18 volte, illustrando così la determinatezza della Commissione ad adottare le misure necessarie per assicurare un livello elevato e uniforme di controlli della sicurezza in tutti gli aeroporti dell'UE.
39. Anche altre misure più severe attuate da alcuni Stati membri possono porre problemi in materia di concorrenza e sollevare questioni sul livello necessario di misure di sicurezza nell'UE. Tuttavia, gli Stati membri dovrebbero disporre di una flessibilità sufficiente per far fronte alle conseguenze di rischi di sicurezza più elevati in determinati Stati membri. È questo il principio alla base dell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 300/2008, che conferma esplicitamente il diritto per gli Stati membri di attuare, a determinate condizioni, misure più severe di quelle disposte dal diritto comunitario.
40. Di conseguenza, la Commissione ritiene che i passeggeri che sono stati già controllati in modo adeguato non debbano essere sottoposti a nuovi controlli in caso di transito, a condizione che la configurazione delle infrastrutture aeroportuali sia tale da consentire una netta separazione fra i passeggeri controllati secondo i livelli di qualità applicabili nell'UE e gli altri passeggeri.

TUTELA DEI CONSUMATORI

41. L'articolo 22 del regolamento (CE) n. 300/2008 prevede che il quarto punto della presente relazione tratti la protezione del consumatore con riguardo alla ripartizione dei costi delle misure di sicurezza tra i contribuenti e gli utenti.
42. Come ricordato in precedenza, la sicurezza dell'aviazione negli aeroporti europei rientra essenzialmente fra le responsabilità dello Stato. Il fatto che queste misure siano finanziate mediante un prelievo sugli utenti o mediante fondi pubblici non incide necessariamente sulla tutela dei consumatori. In realtà può essere considerato ragionevole che le misure di sicurezza siano finanziate, almeno in parte, dai passeggeri, dagli spedizionieri e dalle compagnie aeree in quanto questi soggetti si trovano nella posizione migliore per esaminare le conseguenze delle misure di sicurezza sui costi, a condizione che tuttavia tali prelievi siano utilizzati esclusivamente per coprire i costi della sicurezza.
43. Talvolta le compagnie aeree comunicano ai passeggeri le voci distinte che compongono la tariffa aerea totale, inclusi i diritti per le misure di sicurezza. Alcuni hanno espresso la preoccupazione che l'importo dei diritti per le misure di sicurezza non corrisponda al diritto effettivamente imposto sulla compagnia aerea. La questione è tuttavia affrontata nel terzo pacchetto aereo modificato, che disciplina gli aspetti economici del mercato interno dell'aviazione nell'Unione europea¹². Le disposizioni relative ai diritti, inclusi quelli per le misure di sicurezza, impongono alle compagnie aeree che comunicano le varie voci della tariffa aerea di indicare l'importo corretto.

CONCLUSIONI

- La sicurezza dell'aviazione negli aeroporti europei rientra essenzialmente fra le responsabilità dello Stato. Tuttavia, questo non significa necessariamente che le misure di sicurezza per l'aviazione debbano essere finanziate con fondi pubblici. Anche il principio "chi utilizza paga" ha una sua fondatezza.
- La Commissione ritiene che i seguenti aspetti siano importanti per proteggere gli interessi dei consumatori e mantenere il principio "chi utilizza paga":
 - gli oneri, i diritti o le tasse non discriminano fra operatori e
 - gli oneri, i diritti o le tasse sono utilizzati esclusivamente per sostenere i costi della sicurezza.
- Secondo la Commissione sono necessarie nuove norme in materia di trasparenza dei costi della sicurezza per identificare gli oneri, i diritti o le tasse di sicurezza potenzialmente discriminatori. Gli organismi che applicano diritti o tasse per le misure di sicurezza dovrebbero quindi trasmettere periodicamente agli operatori le informazioni necessarie sui componenti utilizzati per calcolare i diritti o le tasse in questione.

¹² Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3).

- La Commissione svolge ispezioni di sicurezza negli aeroporti europei che assicurano un livello uniforme di sicurezza in tutta l'UE. Può pertanto essere sufficiente applicare misure di sicurezza adeguate solo al punto di origine, eliminando così la necessità di ripetere tali misure al punto di transito. Procedere a un nuovo controllo dei passeggeri è ovviamente più costoso del "sistema di sicurezza unico". Il "sistema di sicurezza unico" intracomunitario potrebbe quindi essere considerato obbligatorio in tutti gli aeroporti europei, a condizione che la configurazione delle infrastrutture aeroportuali separi i passeggeri controllati secondo le norme UE dagli altri passeggeri.
- Gli aspetti summenzionati richiedono tuttavia un'ulteriore analisi sulla base delle norme concordate fra le istituzioni UE (valutazione d'impatto). La Commissione intende continuare a preparare un'iniziativa legislativa basata su tale valutazione, in particolare sull'impatto della sicurezza dell'aviazione sui consumatori e sul funzionamento del mercato interno dell'aviazione.