



## TRASPORTO AEREO: REGOLE DI MERCATO

L'istituzione del mercato unico dell'aviazione nella seconda metà degli anni Novanta ha trasformato radicalmente il settore del trasporto aereo, contribuendo in modo significativo alla forte crescita che esso ha fatto registrare in Europa negli ultimi vent'anni.

### BASE GIURIDICA

Articolo 100, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

### OBIETTIVI

Istituire un mercato unico del trasporto aereo in Europa, garantirne il corretto funzionamento ed estenderlo ad alcuni paesi terzi, ove possibile.

### RISULTATI

Il trasporto aereo si è tradizionalmente sviluppato sotto gli auspici e il controllo delle autorità nazionali. In Europa tale impostazione si è generalmente tradotta nel monopolio dei vettori aerei nazionali e nella proprietà/gestione pubblica degli aeroporti. Il trasporto aereo internazionale, basato su accordi bilaterali tra Stati, si è sviluppato di conseguenza, caratterizzandosi per il rigido controllo, in particolare, dell'accesso al mercato e dei regimi di proprietà dei vettori. Questa frammentazione in mercati nazionali e l'assenza di un'effettiva concorrenza erano sempre meno in linea con l'innalzamento del tenore di vita e il conseguente aumento della domanda di servizi di trasporto aereo. Dalla metà degli anni Settanta, l'aviazione civile è dovuta passare da un'economia amministrata a un'economia di mercato: ad esempio, nel 1978 l'Airline Deregulation Act degli Stati Uniti ha completamente liberalizzato il mercato statunitense.

Lo stesso è avvenuto in Europa nel corso di un processo decennale, a seguito dell'adozione dell'Atto unico europeo del 1986 e del completamento del mercato interno: diversi «pacchetti» di misure regolamentari dell'UE hanno gradualmente trasformato i mercati nazionali protetti dell'aviazione in un mercato unico competitivo del trasporto aereo (l'aviazione è stata di fatto il primo modo di trasporto — e in larga misura è tuttora il solo — a beneficiare di un mercato unico pienamente integrato). In particolare, il «primo pacchetto» (1987) e il «secondo pacchetto» (1990) hanno reso più flessibili le norme relative a tariffe e capacità. Nel 1992 il «terzo pacchetto» (composto segnatamente dai regolamenti (CEE) n. 2407/92, 2408/92 e 2409/92 del Consiglio, oggi sostituiti dal regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio)



ha rimosso tutte le restanti restrizioni commerciali applicabili alle compagnie aeree europee operanti nell'UE, istituendo così il «mercato unico europeo dell'aviazione». Quest'ultimo è stato quindi esteso alla Norvegia, all'Islanda e alla Svizzera; esso potrebbe essere esteso ulteriormente ad alcuni paesi vicini attraverso l'Accordo sullo spazio aereo comune europeo, a condizione che tali paesi attuino progressivamente tutte le pertinenti norme dell'UE, un requisito non ancora soddisfatto<sup>[1]</sup>.

Con il «terzo pacchetto» i vettori aerei nazionali sono sostituiti da «vettori aerei comunitari», e viene stabilito il principio di base secondo cui questi ultimi possono fissare liberamente le tariffe aeree passeggeri e merci nonché accedere a tutte le rotte all'interno dell'UE senza che siano necessari permessi o autorizzazioni (fatta eccezione per alcune rotte molto particolari per le quali gli Stati membri possono imporre oneri di servizio pubblico, sulla base di determinate condizioni e per un periodo limitato).

Il «terzo pacchetto» ha altresì stabilito i requisiti che i vettori aerei comunitari devono rispettare per avviare o continuare le operazioni, in particolare:

1. devono essere di proprietà degli Stati membri e/o di cittadini degli Stati membri e da questi effettivamente controllati, e il loro principale centro di attività deve essere situato in uno Stato membro;
2. la loro situazione finanziaria deve essere solida; devono essere opportunamente assicurati per coprire la responsabilità in caso di incidenti;
3. devono avere la capacità professionale e l'organizzazione necessarie ad assicurare lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle operazioni, conformemente alla regolamentazione in vigore. Tale capacità è attestata dal rilascio di un «certificato di operatore aereo».

Parallelamente all'istituzione del mercato unico dell'aviazione, sono state adottate norme comuni per garantire il suo corretto funzionamento, che richiede in particolare (1) condizioni di parità e (2) un livello elevato e uniforme di protezione dei passeggeri.

Al fine di assicurare condizioni di parità, al settore del trasporto aereo si applica la legislazione in materia di aiuti di Stato e concorrenza (fusioni, alleanze, fissazione dei prezzi, ecc.). Ciò non era scontato, in quanto fino alla metà degli anni Novanta le grandi ricapitalizzazioni pubbliche delle compagnie aeree erano piuttosto comuni. Negli anni, tuttavia, gli orientamenti della Commissione utilizzati per la valutazione del finanziamento pubblico del settore non erano più adeguati al contesto del mercato, in quanto risalivano rispettivamente al 1994 (per le compagnie aeree) e al 2005 (per gli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali). Detti orientamenti sono pertanto stati sostituiti nella primavera del 2014.

Le norme dell'UE garantiscono che a tutti i vettori, europei e non europei, siano concessi gli stessi diritti e le stesse opportunità di accesso ai servizi correlati al trasporto aereo. Ciò tuttavia potrebbe non verificarsi in taluni paesi terzi, ove pratiche discriminatorie e sovvenzioni possono conferire indebiti vantaggi concorrenziali ai

---

[1] Lo studio intitolato «[Overview of the air services agreement concluded by the EU](#)» (Una panoramica sugli accordi in materia di servizi aerei conclusi dall'UE, Parlamento europeo, 2013) fornisce un'analisi del contenuto e dell'esito di tali accordi.



vettori aerei dei medesimi paesi terzi. Nella sua comunicazione su una strategia per l'aviazione in Europa, del 7 dicembre 2015 (COM(2015)0598), la Commissione ha affermato la sua intenzione di valutare l'efficacia del regolamento (CE) n. 868/2004 al fine di sottoporlo a revisione o di sostituirlo con uno strumento più efficace in grado di assicurare condizioni di concorrenza eque tra tutti i vettori e salvaguardare in tal modo i collegamenti da e verso l'Unione. Successivamente, nel giugno 2017 è stata pubblicata la proposta di regolamento relativo alla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo, che abroga il regolamento (CE) n. 868/2004.

L'equità di accesso agli aeroporti e ai servizi aeroportuali è garantita dal regolamento (CEE) n. 95/93, che prevede, per gli aeroporti congestionati, l'assegnazione equa, non discriminatoria e trasparente di bande orarie (ossia il permesso di atterrare o decollare in una data specifica e in un orario specifico) alle compagnie aeree da parte di un «coordinatore delle bande orarie» indipendente. Questo sistema di assegnazione delle bande orarie non consente tuttavia un utilizzo ottimale della capacità degli aeroporti<sup>[2]</sup>. Per questo motivo nel 2011 la Commissione ha proposto una serie di modifiche al regolamento (CEE) n. 95/93 con l'obiettivo di migliorare l'efficienza del sistema, ma i due legislatori non hanno ancora raggiunto un accordo al riguardo. La direttiva 96/67/CE ha gradualmente aperto alla concorrenza il mercato dei servizi di assistenza a terra (ossia i servizi forniti alle compagnie aeree negli aeroporti, tra cui l'assistenza bagagli, l'assistenza passeggeri, il rifornimento e la pulizia dell'aeromobile, ecc.). Nel 2011 la Commissione ha presentato una proposta volta a promuovere l'apertura ulteriore di questo mercato presso i più grandi aeroporti europei, che tuttavia non è stata approvata dal legislatore ed è dunque stata ritirata dalla Commissione nel 2014. Inoltre, la direttiva 2009/12/CE stabilisce i principi di base per la riscossione dei diritti aeroportuali corrisposti dai vettori aerei per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali. Ciò non ha tuttavia impedito che si moltiplicassero le controversie tra aeroporti e compagnie aeree.

Nel 1989 sono entrate in vigore norme comuni per garantire l'equità di accesso alle reti di distribuzione ed evitare che esse influenzino le scelte dei consumatori. In base a tali norme i sistemi telematici di prenotazione (CRS), che costituiscono gli «intermediari tecnici» tra le compagnie aeree e le agenzie di viaggio, devono garantire che i servizi aerei forniti da tutte le compagnie siano visualizzati in modo non discriminatorio sugli schermi dei computer delle agenzie (regolamento (CE) n. 80/2009). L'importanza dei CRS sta tuttavia declinando a fronte dell'utilizzo sempre più generalizzato della distribuzione online, anche attraverso i siti web dei vettori.

(È opportuno notare che la concorrenza sleale da parte dei vettori stranieri doveva essere affrontata dal regolamento (CE) n. 868/2004. Lo strumento in questione si è tuttavia rivelato impossibile da applicare e, nel 2017, la Commissione ha pertanto proposto un nuovo meccanismo volto a garantire una concorrenza equa tra i vettori

---

[2]Le compagnie aeree possono «sottoutilizzare» le proprie bande orarie per evitarne la restituzione al «pool di bande orarie», da cui esse sono riassegnate ai concorrenti. Va osservato che, nel 2016, nell'UE c'erano circa 90 aeroporti «coordinati» (ossia dotati di bande orarie), mentre negli Stati Uniti gli aeroporti di questo tipo sono solo due. Si veda in particolare lo studio intitolato «[Airport slots and aircraft size at EU airports](#)» (Bande orarie e dimensioni degli aeromobili presso gli aeroporti dell'UE, Parlamento europeo, 2016).



dell'UE e dei paesi terzi ([COM\(2017\)0289](#)). Tale proposta è attualmente in fase di discussione).

Per proteggere passeggeri e aeromobili e garantire un livello elevato e uniforme di sicurezza in tutta l'UE, le norme nazionali sulla sicurezza sono state sostituite da disposizioni comuni, che sono state progressivamente estese all'intera catena del trasporto aereo. È stata inoltre istituita un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, incaricata tra l'altro dell'elaborazione di dette norme<sup>[3]</sup>. I requisiti in materia di sicurezza da osservare in tutti gli aeroporti dell'UE sono altresì stati armonizzati per evitare più efficacemente atti di vandalismo contro gli aeromobili, i passeggeri e il personale (va tuttavia rilevato che gli Stati membri mantengono la facoltà di applicare misure di sicurezza più rigorose<sup>[4]</sup>). Sono inoltre state introdotte norme comuni (regolamento (CE) n. 261/2004) relative alla tutela dei diritti dei passeggeri aerei finalizzate a garantire che questi ultimi ricevano quanto meno un livello minimo di assistenza in caso di ritardi considerevoli o cancellazioni. Tali norme prevedono altresì meccanismi di indennizzo. L'applicazione di dette norme risulta tuttavia difficoltosa e il ricorso ai tribunali è frequente<sup>[5]</sup>. Nel marzo 2013 la Commissione ha presentato una nuova proposta che modifica il regolamento (CE) n. 261/2004 ([COM\(2013\)0130](#)) al fine di migliorare ulteriormente l'applicazione delle norme dell'UE, chiarendo i principi fondamentali e i diritti impliciti dei passeggeri che in passato hanno dato luogo a numerose controversie tra le compagnie aeree e i passeggeri. La procedura di codecisione è ancora in corso e il Parlamento e il Consiglio devono ancora trovare un accordo sulle soluzioni definitive.

A più di vent'anni dall'entrata in vigore del «terzo pacchetto», il funzionamento del mercato unico dell'aviazione è chiaramente suscettibile di ulteriori miglioramenti, tra l'altro per quanto concerne i seguenti aspetti: le lacune che caratterizzano il sistema di assegnazione delle bande orarie; il fatto che la grande maggioranza (80 %) delle rotte in partenza da aeroporti dell'UE è tuttora servita da uno (60 %) o due (20 %) vettori soltanto; le difficoltà finanziarie cui devono far fronte diverse compagnie aeree e aeroporti secondari; le difficoltà legate al controllo dei vettori aerei che operano ormai in vari Stati membri.

Ciononostante, l'obiettivo principale del mercato unico dell'aviazione è stato pienamente raggiunto: se tra il 1995 e il 2014 il numero di passeggeri-chilometro nell'UE-28 è aumentato del 23 % circa, per il trasporto aereo è stato registrato un incremento pari a circa il 74 %. Nello stesso periodo la quota rappresentata dall'aviazione sul totale del trasporto passeggeri è aumentata dal 6,5 % al 9,2 %, il che rappresenta la più forte crescita mai registrata fra tutti i modi di trasporto nell'UE.

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il Parlamento ha sottolineato in svariate relazioni, e in particolare nella sua risoluzione del 14 febbraio 1995 sull'evoluzione dell'aviazione civile in Europa, la necessità di

---

[3]Per maggiori informazioni sulla sicurezza dell'aviazione civile, si veda la nota sintetica [3.4.9](#).

[4]Per maggiori informazioni sulla sicurezza dell'aviazione civile, si veda la nota sintetica [3.4.7](#). La nota [«The EU regulatory framework applicable to civil aviation security»](#) (Il quadro normativo dell'UE applicabile alla sicurezza dell'aviazione civile, Parlamento europeo, 2013) offre una sintesi completa della legislazione dell'UE sulla sicurezza nel settore dell'aviazione.

[5]Per maggiori informazioni sui diritti dei passeggeri, si veda la nota sintetica [2.2.3](#). Per chiarire le norme in vigore, nel giugno 2016 la Commissione ha adottato una serie di orientamenti basati sulla giurisprudenza.



una politica comune in materia di trasporto aereo che garantisca una concorrenza maggiore e più equa tra le compagnie aeree. Il Parlamento ha pertanto dimostrato un sostegno costante a favore dell'istituzione e del corretto funzionamento del mercato unico dell'aviazione.

In tale contesto, tuttavia, il Parlamento ha sottolineato incessantemente che la liberalizzazione del trasporto aereo deve essere attuata con cautela e in modo graduale, trovando un equilibrio tra gli interessi dei consumatori e dell'industria.

Pertanto, negli ultimi venticinque anni il Parlamento ha sempre promosso la concorrenza equa, la sicurezza dell'aviazione, la qualità dei servizi e i diritti dei passeggeri, difendendo nel contempo le condizioni lavorative del personale delle compagnie aeree come pure la tutela dell'ambiente. Ad esempio è stato il Parlamento a chiedere, sin dalle prime fasi del processo di liberalizzazione, l'introduzione di criteri relativi agli aiuti di Stato a favore di aeroporti e compagnie aeree e l'adozione di norme comuni in materia di servizi di assistenza a terra, diritti aeroportuali e diritti dei passeggeri.

Le radicali modifiche recentemente apportate in prima lettura dal Parlamento alle proposte della Commissione del 2011 relative a bande orarie e servizi di assistenza a terra negli aeroporti dell'UE costituiscono una nuova dimostrazione di questo «approccio equilibrato» alla liberalizzazione del trasporto aereo.

Nella sua recente relazione del 20 marzo 2018 sulla tutela della concorrenza nel trasporto aereo, il Parlamento europeo ha espresso il proprio sostegno alla proposta della Commissione volta a difendere i vettori aerei dell'Unione dalle pratiche sleali delle compagnie aeree di paesi terzi. L'obiettivo principale è quello di istituire uno strumento dell'Unione pratico, efficace e di facile utilizzo che agirebbe da deterrente o sarebbe in grado di compensare i danni derivanti da aiuti di Stato o da altri comportamenti discriminatori da parte di operatori del settore aereo non comunitari. Gli emendamenti presentati dai membri del Parlamento europeo hanno ulteriormente abbreviato i tempi dell'indagine condotta dalla Commissione su richiesta dei vettori dell'UE o degli Stati membri dell'UE interessati da tali pratiche e hanno introdotto il concetto di «misure di riparazione provvisorie», che potrebbero essere applicate in casi urgenti per evitare che una minaccia di pregiudizio si concretizzi in un danno effettivo. Il Parlamento ha altresì insistito sull'introduzione di una cosiddetta «verifica dell'interesse dell'Unione», al termine di un'indagine, per assicurarsi che le contromisure adottate dall'Unione europea non compromettano la sua connettività o la sua situazione socioeconomica. I negoziati interistituzionali sul regolamento di cui trattasi sono ancora in corso.

Altre decisioni del Parlamento europeo in materia:

- risoluzione del 14 febbraio 1995 sulla comunicazione della Commissione sull'evoluzione dell'aviazione civile in Europa ([GU C 56 del 6.3.1995, pag. 12](#));
- risoluzione legislativa dell'11 luglio 2007 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme comuni per la prestazione di servizi di trasporto aereo nella Comunità ([GU C 175E del 10.7.2008, pag. 371](#));
- risoluzione legislativa del 12 dicembre 2012 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione



di bande orarie negli aeroporti dell'Unione europea ([GU C 434 del 23.12.2015, pag. 217](#));

- risoluzione legislativa del 16 aprile 2013 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi di assistenza a terra negli aeroporti dell'Unione e che abroga la direttiva 96/67/CE del Consiglio ([GU C 45 del 5.2.2016, pag. 120](#));
- risoluzione legislativa del 5 febbraio 2014 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in merito al trasporto aereo di passeggeri e dei loro bagagli ([GU C 93, 24.3.2017, pag. 336](#)).

Esteban Coito  
04/2019

