TRASPORTO AEREO: REGOLE DI MERCATO

La presente nota tematica illustra come la creazione del mercato unico dell'aviazione alla fine degli anni Novanta ha trasformato radicalmente il settore del trasporto aereo nell'UE, contribuendo in modo significativo alla forte crescita che esso ha registrato in Europa negli ultimi trent'anni. Tratta inoltre degli sviluppi delle norme di mercato dell'UE in materia di trasporto aereo, tra cui l'impatto della pandemia di COVID-19 e le misure adottate per rendere il settore più rispettoso dell'ambiente.

BASE GIURIDICA

— L'articolo 100, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) conferisce al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea (il Consiglio) il potere di adottare leggi sul trasporto aereo.

OBIETTIVI

Tra i principali obiettivi delle norme dell'UE in materia di trasporto aereo figurano:

— creare un mercato unico del trasporto aereo in Europa;

— garantire il corretto funzionamento del mercato unico del trasporto aereo;

— estendere il mercato unico del trasporto aereo, ove possibile, ad alcuni paesi terzi.

SVILUPPI DELLE NORME DI MERCATO DELL'UE IN MATERIA DI TRASPORTO AEREO

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 e 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.

In seguito alla realizzazione 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 in pratica il primo modo di trasporto – e in larga misura è tuttora l'unico – a beneficiare di un mercato unico pienamente integrato). Il "primo pacchetto" (1987) e il "secondo pacchetto" (1990) dell'Atto unico europeo hanno reso più flessibili le norme relative a tariffe e capacità. Nel 1992 il "terzo pacchetto", ormai sostituito dal regolamento recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (regolamento (CE) n. 1008/2008) ha eliminato tutte le restanti restrizioni commerciali applicabili alle compagnie aeree europee operanti nell'UE. Tale regolamento è stato successivamente esteso alla Norvegia, all'Islanda e alla Svizzera e potrebbe essere ulteriormente esteso ai paesi vicini attraverso l'accordo su uno spazio aereo comune europeo[1].

Con il "terzo pacchetto" i vettori aerei nazionali sono stati sostituiti da vettori aerei comunitari ed è stato stabilito il principio di base secondo cui questi ultimi possono fissare liberamente le tariffe aeree per 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 specifiche 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:

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 delle operazioni in condizioni di sicurezza, conformemente alla regolamentazione in vigore. Tale capacità è attestata dal rilascio di un certificato di operatore aereo.

Parallelamente, sono state adottate norme comuni per garantire il corretto funzionamento del mercato unico dell'aviazione, che richiedevano in particolare: 1) parità di condizioni 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 (articoli 107 e 108 TFUE) e concorrenza (articoli da 101 a 109 TFUE – fusioni, alleanze, fissazione dei prezzi, ecc.). La Commissione ha adottato orientamenti per valutare il finanziamento pubblico del settore (per le compagnie aeree nel 1994 e per gli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali nel 2005). Tali orientamenti sono stati aggiornati nella primavera del 2014.

Le norme dell'UE garantiscono che a tutti i vettori siano concessi gli stessi diritti e le stesse opportunità di accesso ai servizi connessi al trasporto aereo. Ciò tuttavia non vale in alcuni paesi terzi, in cui pratiche discriminatorie e sovvenzioni possono conferire vantaggi concorrenziali indebiti a vettori aerei nazionali.

Per porre rimedio a tale situazione, il regolamento relativo alla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo (regolamento (UE) 2019/712 del 17 aprile 2019) ha istituito un meccanismo volto a garantire una concorrenza leale e a mantenere un'elevata connettività in tutta l'UE. Per conseguire tali obiettivi, il regolamento conferisce alla Commissione il potere di avviare indagini e adottare decisioni in merito a misure di riparazione qualora una pratica che distorce la concorrenza abbia arrecato un pregiudizio a un vettore aereo dell'UE o rappresenti un'evidente minaccia in tal senso. Il regolamento è entrato in vigore il 30 maggio 2019.

L'equità di accesso agli aeroporti e ai servizi aeroportuali è garantita dal regolamento sulle bande orarie (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. Per migliorare ulteriormente l'efficienza dell'assegnazione delle bande orarie e garantire l'uso ottimale della capacità aeroportuale[2], nel 2011 la Commissione ha presentato una proposta di modifica. Tuttavia, i negoziati su tale proposta sono stati sospesi nel 2013.

La direttiva relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti dell'UE (direttiva 96/67/CE) ha gradualmente aperto alla concorrenza il mercato dei servizi di assistenza a terra. Tuttavia, una proposta della Commissione del 2011 volta ad aprire ulteriormente questo mercato nei maggiori aeroporti europei è stata ritirata nel 2014. Inoltre, la direttiva sui diritti aeroportuali del 2009 (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. Il 17 ottobre 2023 la Commissione ha adottato una proposta di decisione e una proposta di regolamento sugli obblighi di comunicazione nel settore del trasporto aereo. Il 24 aprile 2024 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato entrambi gli atti legislativi:

— decisione relativa ad alcuni obblighi di comunicazione nei settori del trasporto aereo e su strada (decisione (UE) 2024/1254);

— regolamento relativo ad alcuni obblighi di comunicazione nei settori del trasporto aereo e su strada (regolamento (UE) 2024/1230).

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. Queste comprendono norme sui sistemi telematici di prenotazione (*computerised reservation systems*, CRS) – che fungono da intermediari in termini tecnici tra le compagnie aeree e le agenzie di viaggio – e prevedono anche che i servizi forniti da tutte le compagnie aeree siano visualizzati in modo non discriminatorio sugli schermi dei computer delle agenzie (regolamento (CE) n. 80/2009). L'importanza dei CRS è tuttavia diminuita a fronte dell'utilizzo sempre più diffuso della distribuzione online, anche attraverso i siti web dei vettori.

Per proteggere passeggeri (v. 2.2.3) 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 l'Agenzia europea per la sicurezza aerea per elaborare disposizioni regolamentari in materia di sicurezza e controllarne l'attuazione (v. 3.4.9). I requisiti in materia di sicurezza da osservare in tutti gli aeroporti dell'UE sono altresì stati armonizzati per evitare più efficacemente atti ostili ai danni di aeromobili, passeggeri e personale (v. 3.4.7). Sono inoltre state introdotte norme comuni per la tutela dei diritti dei passeggeri aerei (regolamento (CE) n. 261/2004) per garantire che questi ultimi ricevano quanto meno un livello minimo di assistenza e di compensazione in caso di ritardi considerevoli o cancellazioni. Malgrado i diritti dei passeggeri del trasporto aereo siano tutelati in modo molto migliore nell'Unione

[2]Le compagnie aeree possono sottoutilizzare le proprie bande orarie per evitarne la restituzione al pool delle bande orarie, da cui esse sono riassegnate ai concorrenti. Va osservato che, nel 2016, nell'UE si contavano circa 90 aeroporti coordinati (ossia dotati di bande orarie), mentre negli Stati Uniti gli aeroporti di questo tipo erano 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) pubblicato dal Parlamento europeo nel 2016.

rispetto a qualsiasi altra regione del mondo, talvolta le norme in vigore si rivelano difficili da applicare, il che porta frequentemente a procedimenti giudiziari[3]. Nel marzo 2013 la Commissione ha presentato una nuova proposta che modifica il regolamento in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri e il regolamento sulla responsabilità dei vettori aerei (regolamento (CE) n. 261/2004 e regolamento del Consiglio (CE) n. 2027/97) per migliorare l'applicazione delle norme dell'UE chiarendo i principi fondamentali e i diritti impliciti dei passeggeri. Il Parlamento e il Consiglio non sono stati finora in grado di raggiungere un accordo su un testo definitivo e il 24 marzo 2026 il Consiglio ha respinto gli emendamenti del Parlamento. I rappresentanti di entrambe le istituzioni hanno costituito un comitato di conciliazione per portare avanti i negoziati.

Nell'ottobre 2022 l'UE e l'Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico[4] hanno firmato un accordo sul trasporto aereo per aumentare i collegamenti diretti tra le due aree e ampliare le opportunità di trasporto aereo, migliorando al contempo le regole e le norme.

Nel gennaio 2023 la decisione (UE) 2023/145 ha abrogato la direttiva sulla limitazione delle emissioni sonore degli aerei civili a reazione (direttiva 89/629/CEE del Consiglio), in quanto resa obsoleta dalla direttiva sulla disciplina dell'utilizzazione degli aerei (direttiva 2006/93/CE), che imponeva di ritirare in modo progressivo e completo tutti gli aeromobili che non rispettavano i suoi limiti di emissione sonora.

Nel suo programma di lavoro per il 2025, la Commissione ha annunciato l'intenzione di ritirare la proposta di regolamento del 2011 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti dell'Unione europea, sulla quale il Parlamento ha adottato la sua posizione in prima lettura nel 2012. La Commissione ha sottolineato che la proposta è ormai obsoleta e che sceglierà la via da seguire basandosi sui risultati di un vaglio di adeguatezza già avviato.

RISPOSTA ALLA CRISI DELLA COVID-19

A seguito della pandemia di COVID-19 sono state adottate diverse misure per far fronte alle difficoltà incontrate dal settore dell'aviazione:

— il regolamento UE 2020/459, del 30 marzo 2020, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, ha modificato le norme sui "voli fantasma" per dispensare le compagnie aree dall'obbligo di utilizzare le bande orarie loro assegnate effettuando voli vuoti. Il meccanismo è stato prorogato più volte. L'ultima revisione delle norme – il regolamento sull'alleggerimento temporaneo delle norme sull'utilizzo delle bande orarie negli aeroporti dell'Unione (regolamento (UE) 2022/2038) – è stata adottata nell'ottobre 2022. Nel complesso, questa revisione offrirà alle compagnie aeree una maggiore flessibilità per rispondere a sviluppi imprevisti nel prossimo futuro. La guerra in Ucraina ha inoltre dimostrato che altri tipi di sviluppi imprevisti su alcune rotte possono

[3]Per maggiori informazioni sui diritti dei passeggeri, si veda la nota tematica 2.2.3. Per chiarire le norme in vigore, nel giugno 2016 la Commissione ha adottato una serie di orientamenti basati sulla giurisprudenza.
[4]L'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN) è un'unione politica ed economica che mira a promuovere la cooperazione tra i suoi 11 Stati membri.

avere ripercussioni gravi e permanenti sul traffico aereo e sulla capacità delle compagnie aeree di soddisfare i normali requisiti di utilizzo delle bande orarie;

— il regolamento che modifica il regolamento sui servizi aerei in considerazione della pandemia di COVID-19 (regolamento (UE) 2020/696 del 25 maggio 2020). Tra le misure temporanee adottate figurano la modifica delle norme sulle licenze dei vettori aerei in caso di problemi finanziari causati dalla pandemia, la semplificazione delle procedure applicabili alle restrizioni dei diritti di traffico, nonché procedure più efficienti per l'attribuzione dei contratti di assistenza a terra.

Per far fronte al rischio di una grave recessione economica, la Commissione ha pubblicato un quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato (aggiornato più volte), che consente ai paesi dell'UE di fornire assistenza alle imprese, oltre alle possibilità offerte dalle attuali norme in materia di aiuti di Stato. Gli Stati membri hanno successivamente proposto una serie di misure a livello dell'intera economia nonché alcune misure settoriali. Nel marzo 2023 il quadro temporaneo è stato prorogato per sostenere le misure per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette e per consentire agli Stati membri di sostenere l'economia nel contesto della guerra della Russia contro l'Ucraina.

DECARBONIZZAZIONE DEL TRASPORTO

Il pacchetto "Pronti per il 55 %", adottato dalla Commissione nel contesto del Green Deal europeo nel luglio 2021, comprende una serie di atti legislativi riguardanti il trasporto aereo:

— una direttiva per rivedere il sistema europeo di scambio di quote di emissioni[5] al fine di eliminare gradualmente le assegnazioni gratuite delle quote di emissioni per il trasporto aereo nonché di allinearsi al regime globale di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale;

— una revisione del regolamento sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, che garantisce in particolare l'accesso degli aeromobili a una fornitura di energia elettrica pulita nei principali aeroporti;

— un regolamento sulla garanzia di condizioni di parità per un trasporto aereo sostenibile ("ReFuelEU Aviation"). Dal 2025 gli aeroporti e i fornitori di carburante dell'UE sono tenuti a garantire che almeno il 2 % del carburante per l'aviazione sia verde e che tale percentuale aumenti ogni cinque anni fino ad arrivare al 70 % nel 2050.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

In svariate relazioni, e in particolare nella sua risoluzione del 14 febbraio 1995 sull'evoluzione dell'aviazione civile in Europa, il Parlamento ha sottolineato la necessità di una politica comune in materia di trasporto aereo che garantisca una concorrenza maggiore e più equa tra le compagnie aeree. 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 trent'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, sin dalle prime fasi del processo di liberalizzazione, il Parlamento ha chiesto l'introduzione di criteri relativi agli aiuti di Stato a favore di aeroporti e compagnie aeree nonché l'adozione di norme comuni in materia di servizi di assistenza a terra, diritti aeroportuali e diritti dei passeggeri. Inoltre, il Parlamento sta promuovendo, per l'aviazione, carburanti più ecologici, l'introduzione accelerata di carburanti sostenibili e la creazione di un fondo sostenibile.

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 un'ulteriore dimostrazione di tale approccio equilibrato alla liberalizzazione del trasporto aereo.

Nella sua 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 di istituire uno strumento dell'UE pratico, efficace e di facile utilizzo che agirebbe da deterrente o sarebbe in grado di compensare i danni derivanti dagli aiuti di Stato o da altri comportamenti discriminatori da parte di operatori del settore aereo non comunitari.

Risoluzioni di carattere legislativo e non legislativo del Parlamento europeo correlate:

— risoluzione del 14 febbraio 1995 sulla comunicazione della Commissione sull'evoluzione dell'aviazione civile in Europa;

— 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;

— 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;

— 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'UE e che abroga la direttiva 96/67/CE del Consiglio;

— 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;

— risoluzione dell'11 novembre 2015 sull'aviazione;

— risoluzione del 16 febbraio 2017 su una strategia per l'aviazione in Europa;

- risoluzione legislativa del 14 marzo 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo, che abroga il regolamento (CE) n. 868/2004;
- risoluzione legislativa del 26 marzo 2020 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità;
- risoluzione legislativa del 15 maggio 2020 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante misure specifiche e temporanee in considerazione della pandemia di COVID-19 e relativo alla validità di taluni certificati e di alcune licenze e autorizzazioni e al rinvio di determinate verifiche e attività formative periodiche in certi settori della legislazione in materia di trasporti;
- risoluzione del 5 maggio 2022 sull'impatto della guerra illegale di aggressione russa contro l'Ucraina sui settori dei trasporti e del turismo dell'UE. Il Parlamento esprime preoccupazione per l'effetto che la guerra in Ucraina sta producendo sui costi operativi del settore del trasporto aereo, rendendo più costoso il trasporto sia di passeggeri che di merci;
- risoluzione legislativa del 13 dicembre 2022 sulla notifica nel contesto del regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA).

A seguito della pandemia di COVID-19 e del conseguente impatto sui trasporti, il Parlamento ha approvato diverse risoluzioni legislative mediante procedure d'urgenza per affrontare gli effetti negativi immediati della pandemia sul settore dei trasporti. Successivamente, il 19 giugno 2020 il Parlamento ha approvato una risoluzione dal titolo "Turismo e trasporti nel 2020 e oltre", in cui ha chiesto un sostegno rapido, a breve e a lungo termine per i settori dei trasporti e del turismo al fine di garantirne la sopravvivenza e la competitività.

La presente nota tematica è stata redatta dal dipartimento tematico del Parlamento europeo Trasporti, occupazione e affari sociali. Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda alla pagina web della commissione per i trasporti e il turismo.

Ariane Debyser
04/2026