

**La aviación al servicio  
del desarrollo económico  
de la sociedad**

**Los nuevos retos de  
su regulación jurídica**

**XLIII JORNADAS LATINOAMERICANAS DE  
DERECHO AERONÁUTICO Y ESPACIAL**

**Irene Nadal Gómez (dir.)  
Felio José Bauzá Martorell (coord.)**

**Presentación de Mario O. Folchi  
Prólogo de Irene Nadal Gómez**

**DIFUSIÓN**  
JURÍDICA

---

Consejo editorial de Difusión Jurídica y Temas de Actualidad S.L.

- José Juan Pintó Ruiz
- Alejandro Pintó Coma
- Paloma Rodrigo Gutiérrez de la Cámara
- Agustín Asís Alastrué

---

La aviación al servicio del desarrollo económico de la sociedad. Los nuevos retos de su regulación

jurídica

*Irene Nadal Gómez*

(Directora)

*Felipe José Barral Martorell*

(Coordinador)

Editor

**DIFUSIÓN**  
JURÍDICA

© Difusión Jurídica y Temas de Actualidad S.L.

C/ Rosa de Lima, 1 - Edif. Alba. Ofc. 101

28290 Las Rozas - Madrid

Tel: 91 435 01 02

E-mail: [info@difusionjuridica.com](mailto:info@difusionjuridica.com)

NIF: B-59888172

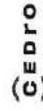
Depósito Legal: M-33500-2019

ISBN: 978-84-17677-04-6

Diseño y maquetación: Difusión Jurídica y Temas de Actualidad S.L.

---

No está permitida la reproducción de esta obra, ni su transmisión en forma o medio alguno, sea electrónico, mecánico, fotocopia, o de cualquier otro tipo sin el permiso previo y por escrito del autor. DIFUSIÓN JURÍDICA Y TEMAS DE ACTUALIDAD, S.L. no comparte necesariamente los criterios manifestados por los autores en los trabajos publicados. La información contenida en esta publicación constituye únicamente, y salvo error u omisión involuntarios, la opinión del autor con arreglo a su leal saber y entender, opinión que subordina tanto a los criterios que la jurisprudencia establece, como a cualquier otro criterio mejor fundado. Ni el editor, ni el autor, pueden responsabilizarse de las consecuencias, favorables o desfavorables, de actuaciones basadas en las opiniones o informaciones contenidas en esta publicación.



Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

**Irene Nadal Gómez**  
(Directora)

# LA AVIACIÓN AL SERVICIO DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA SOCIEDAD. LOS NUEVOS RETOS DE SU REGULACIÓN JURÍDICA

**Presentación**  
Mario O. Folchi

**Prólogo**  
Irene Nadal Gómez

ECONOMIST&JURIST  
DIFUSIÓN JURÍDICA

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN, por Mario O. Folchi.....	9
PRÓLOGO, de la Dra. Dña. Irene Nadal Gómez.....	15
<b>I. PROYECTO DE CÓDIGO AERONÁUTICO LATINO-AMERICANO .....</b>	<b>21</b>
RELATO GENERAL, por Marina Donato .....	23
LA EMPRESA AÉREA COMO EXPLOTADOR AERONÁUTICO. PROPUESTAS PARA UNA REGULACIÓN, por Maximiliano Escobar Saavedra.....	35
PROPUESTA SOBRE LA INTRODUCCIÓN DE UN NUEVO CAPÍTULO DE CONTRATOS EN LA EVENTUAL MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO AERONÁUTICO LATINO AMERICANO, por Paula Brusin de Ferrer.....	57
LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL LA TECNOLOGÍA Y EL MEDIO AMBIENTE PROPUESTA PARA EL PROYECTO DE CÓDIGO LATINO AMERICANO, por Dr. Ricardo Trevisi.....	81
RIESGOS EN LOS CONTRATOS DE FLETAMIENTO DE AERONAVES Y SEGUROS AERONÁUTICOS EN EL PROYECTO DE CÓDIGO AERONÁUTICO LATINOAMERICANO, por Ángela María Pulido Méndez.....	105
<b>II. INFRAESTRUCTURAS AEROPORTUARIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>113</b>
LOS NUEVOS RETOS EN LA GESTIÓN DE LOS AEROPUERTOS, por Dr. Gustavo Pablo Lupetti.....	115
EXPLOITATIVE PRACTICES OF AIRPORTS AND HANDLING AGENTS TOWARDS GENERAL AVIATION – MECHANISM, OCCURRENCE AND LEGAL CLASSIFICATION, por Dr Piotr Kasprzyk y Dr hab. Jakub Kocubinski.....	149
INFRAESTRUCTURA AERONÁUTICA Y POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL, por la Sra. Valeria Analía Lombardo.....	181

RETE TRANSEUROPEA DEI TRASPORTI E INFRASTRUTTURE DEL TRASPORTO AEREO. NOTE SULLE NUOVE PROPOSTE PER IL RIORDINO DEL SISTEMA AEROPORTUALE ITALIANO, por Dra. Anna L. Melania Sia.....	195
<b>III. TEMAS MEDIOAMBIENTALES Y ESPACIALES EN EL SIGLO XXI.....</b>	<b>213</b>
EL ASEGURAMIENTO DE LOS RIESGOS DE LAS ACTIVIDADES ESPACIALES, por Prof. Dra. María José Morillas Jarillo.....	215
EL DERECHO AERONÁUTICO A PARTIR DE SEPTIEMBRE DE 2011 (NUEVOS PRINCIPIOS) por Prof. Armando Alberto Bonadeo.....	253
MEDIO AMBIENTE, PATRIMONIO COMÚN DE LA HUMANIDAD. A PROPÓSITO DEL CONVENIO SOBRE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS A TERCEROS POR AERONAVES DE ROMA DE 2009, por Eduardo Néstor Balian y Viviana Noemí Fontanes.....	263
PEQUEÑOS SATÉLITES: UNA PERSPECTIVA LEGAL, Por Gema Díaz Rafael.....	273
<b>IV. AVIACIÓN Y TURISMO.....</b>	<b>287</b>
PROYECTO DE CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE CONTRATO DE VIAJES. Prof. Orlando Eduardo Natiello.....	289
EL NUEVO TRATAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE VIAJES VINCULADOS EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA Y EN LA UE: ESPECIAL REFERENCIA A LAS GARANTÍAS EN ESTE TIPO DE SERVICIOS, por Dr. Luis Alberto Marco Alcalá.....	325
EL TURISMO Y EL TRANSPORTE AÉRO EN LAS ISLAS, por Dra. Valentina Corona.....	383
IL TRASPORTO DI PASSEGGERI NELLA PIÙ RECENTE VERSIONE DEL CODICE DEL TURISMO ITALIANO, IN ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (EU) 2015/2302 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 25 NOVEMBRE 2015, RELATIVA AI «PACCHETTI TURISTICI» E AI «SERVIZI TURISTICI COLLEGATI» por Donatella Bocchese.....	429
<b>V. TEMAS DE RESPONSABILIDAD AERONÁUTICA Y DERECHOS DE LOS PASAJEROS.....</b>	<b>453</b>
DERECHOS Y DEBERES DE LOS PASAJEROS Y LA BUENA FE OBJETIVA. EL DEBER DE MITIGAR LOS DAÑOS, por Dr. Marco Fabio Morsello.....	455
TENDENCIAS JURISPRUDENCIALES EN LA APLICACIÓN DEL CONVENIO DE MONTREAL DE 1999 A 20 AÑOS DE SU FIRMA EN AMÉRICA LATINA, por Prof. Manuel Guillermo Sarmiento García.....	493
LA LESIÓN MENTAL EN EL CONVENIO SOBRE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS CAUSADOS A TERCEROS POR AERONAVES, DE MONTREAL 2009, por Eduardo Néstor Balian y Viviana Noemí Fontanes.....	521
AVANCES Y RETROCESOS EN EL DERECHO DEL CONSUMIDOR EN EL TRANSPORTE AÉRO». INFORME SOBRE LA EXPERIENCIA ARGENTINA Y BREVE REVISTA DE SU JURISPRUDENCIA, por Eduardo Néstor Balian y Viviana Noemí Fontanes.....	529
PANORAMA DE LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN EL TRANSPORTE AÉRO DE PASAJEROS: CASO MÉXICO, por Gisela María Pérez Fuentes, Karla Cantoral Domínguez y José Esteban Ramón Galicia Pérez.....	539
DERECHO AERONÁUTICO VS. DERECHO DEL CONSUMIDOR. CUESTIÓN DE COMPETENCIA. JURISPRUDENCIA RESONANTE EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, ARGENTINA, por Guadalupe Hidalgo y M. Soledad Pesqueira Nozikovsky.....	559
RESOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS RELATIVOS AL TRANSPORTE AÉRO DE PASAJEROS: ESPECIAL REFERENCIA A LA PLATAFORMA EUROPEA DE RESOLUCIÓN DE LITIGIOS EN LÍNEA, por Dra. María Belén Aige Mul.....	573
<b>VI. TEMAS Y RETOS DEL FUTURO DE LA AVIACIÓN.....</b>	<b>591</b>
EL COMANDANTE COMO MÁXIMA AUTORIDAD DE LA AERONAVE EN MATERIA DE PASAJEROS INDISCIPLINADOS, por Sr. Javier Recarte Casanova.....	593
UN ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA JUDICIAL INTERNACIONAL DEL PERSONAL DE VUELO A PROPÓSITO DEL MODELO DE RYANAIR Y LA ÚLTIMA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 24 DE ENERO DE 2019, por Víctor Anaya López.....	611
CUESTIONES CONCURRENCIALES EN EL TRANSPORTE AÉRO EUROPEO. A PROPÓSITO DEL REGLAMENTO (UE) 2019/712, DE 17 DE ABRIL DE 2019, por Pablo Jarne Muñoz.....	629
LA LARGA MARCHA DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS CIELOS: EL CASO DE ESTUDIO DEL TRANSPORTE AÉRO ENTRE ESPAÑA Y CHINA, por Francisco José Maturana Bis.....	647
LA AGENDA SOCIAL DE LA ESTRATEGIA DE AVIACIÓN PARA EUROPA: BALANCE Y PERSPECTIVAS, por Fernando Eitorza Guerrero.....	665

## EL TURISMO Y EL TRANSPORTE AÉREO EN LAS ISLAS. TRASPORTO AEREO E TURISMO NELLE ISOLE

di VALENTINA CORONA

**ABSTRACT:** Il trasporto aereo costituisce il motore fondamentale per lo sviluppo turistico, soprattutto nelle isole. Molte aree geografiche e molte isole non sarebbero mai divenute importanti destinazioni turistiche se i vettori aerei non avessero svolto un ruolo chiave in tal senso, attraverso una pianificazione idonea a garantire frequenza e affidabilità dei voli, tariffe convenienti, tempi di volo ragionevoli e aeromobili moderni. Molte infrastrutture turistiche in tanto esistono in quanto vi siano le compagnie aeree che garantiscono costanti flussi di soggetti che rendono redditizi gli investimenti. Anche le compagnie aeree, però, sono imprese e sono disposte a mantenere una connettività con quella destinazione solo nella misura in cui la rotta riesca a garantire congrui margini di profitto. La crisi globale, l'incremento del costo del combustibile, la volatilità della domanda turistica hanno inciso in modo pesante sulle scelte di viaggio, e in tale panorama storico ed economico sono comparse le compagnie *low cost*, che hanno fortemente trasformato il modo di fare turismo, sia per quanto concerne il profilo del viaggiatore, sia per quanto concerne il complesso apparato di rapporti – anche di carattere finanziario – che si viene a creare tra autorità locali, gestioni aeroportuali e compagnie aeree. Il problema richiama quello degli aiuti di Stato e dei modi attraverso i quali sia possibile prevedere degli incentivi alla connettività turistica senza incorrere nei divieti imposti dalle norme europee. In questa rivoluzione sono cambiati i principali fautori della crescita di una destinazione, dove i *tour operators* oggi sono sostituiti da veri e propri tavoli di lavoro in cui compagnie aeree, aeroporti, autorità locali cercano d'intervenire per incrementare i flussi di viaggiatori, nella consapevolezza che la domanda per una certa destinazione dipende dalla sua accessibilità in termini di costi e capacità che, a loro volta, costituiscono un prodotto dell'adeguatezza delle infrastrutture.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Turismo e politiche dei trasporti aerei. – 3. L'avvento delle compagnie low cost e gli effetti sulla domanda turistica. – 4. Il problema degli aiuti di Stato. – 5. Brevi cenni sull'esperienza italiana. – 6. Insularità vicina e lontana. – 7. La dichiarazione congiunta dei Presidenti della Regione Autonoma della Sardegna, del Consiglio Esecutivo della Corsica e della Comunità Autonoma delle Isole Baleari della mobilità delle regioni periferiche insulari.

## 1. PREMESSA.

Nell'ambito delle politiche connesse alla mobilità, lo sviluppo del trasporto aereo riveste una importanza fondamentale.

Trattandosi di un settore fortemente competitivo, in cui sono coinvolti ingenti investimenti di capitale, il gioco del libero mercato si ripercuote sulla connettività in termini di equilibrio tra domanda e offerta nel senso che, se la destinazione è attraente e/o si caratterizza per una forte domanda, è chiaro che una compagnia aerea – sapendo di poter realizzare consistenti margini di profitto – sia disponibile ad assumere i rischi commerciali e operativi che ne conseguono.

Questo implica che, al contrario, quando una rotta non sia più redditizia la compagnia tenda ad abbandonarla con gravi ripercussioni sulla mobilità che, specie nelle isole, può comportare effetti particolarmente pregiudizievoli sia sotto il profilo della libertà di movimento dei residenti sia sotto l'aspetto dello sviluppo economico del territorio.

Il diritto alla mobilità – che trova un fondamento costituzionale ma che rappresenta anche l'oggetto di una politica nazionale e comunitaria – costituisce uno dei molteplici aspetti del più ampio diritto costituzionale alla circolazione, come emerge dagli artt. 2 e 16 della Costituzione italiana, che a sua volta rappresenta, da un canto, una specificazione della libertà personale e dall'altro un'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale ex art. 3 comma 2 Cost.<sup>1</sup>

1 Il diritto alla mobilità costituisce, secondo gran parte della dottrina, un diritto che, seppur non espressamente previsto nella Carta costituzionale, assume un valore costituzionalmente protetto, addirittura sovraordinato non solo alle disposizioni interne, ma anche alle disposizioni internazionali e comunitarie. Così G. RINALDI BACCHELLA, *Concorrenza e liberalizzazione nel trasporto aereo: profili giuridici*, in *Trasp.* 1993, n. 59, p. 23, secondo il quale il riconoscimento di tale diritto rappresenta la base per sostenere che il trasporto aereo è un pubblico servizio essenziale tenendo anche in debito conto la legge che regola l'esercizio del diritto di sciopero. Sul punto cfr. ID., *La terza fase della*

Anche dal punto di vista europeo il diritto alla circolazione e la mobilità trovano un preciso riconoscimento in sé considerati (artt. 21 comma 1, e 26 del TFUE) ma anche in rapporto alla coesione territoriale, così da sostanziare un vero e proprio diritto alla continuità territoriale. In tale situazione, stante l'esistenza di zone svantaggiate, la politica e l'azione europea devono perseguire l'armonizzazione dello sviluppo economico e sociale anche sulla base della caratterizzazione geografica di alcune zone, specie di quelle insulari. Il problema è di particolare importanza anche perché consente il superamento – come si vedrà con certi limiti e a certe condizioni – del divieto di aiuti di Stato, in ragione della diversa importanza degli interessi in gioco.

Sotto il profilo economico, l'esistenza di un efficiente sistema di collegamenti di trasporto aereo ha un immediato e diretto riflesso sul raggiungimento degli obiettivi turistici a lungo termine. Più specificamente, fermo restando che ciascuno Stato può determinare le proprie politiche dei trasporti, la liberalizzazione del trasporto aereo costituisce il presupposto per una crescita del turismo, la quale richiede l'adozione di una serie di misure volte a garantire una generale 'semplificazione del viaggio'.

In realtà tale obiettivo richiede un'attenta ponderazione degli interessi in gioco e richiede il raggiungimento di difficili equilibri tra istanze contrapposte. Si pensi, ad esempio, al contemporaneo tra le esigenze di sicurezza e la necessità di semplificare le modalità di accesso alle strutture aeroportuali in un'ottica di riduzione dei disagi ai viaggiatori.

Le interazioni esistenti tra politiche dei trasporti e politiche turistiche non sono facili da gestire anche perché si tratta di due settori con caratteristiche differenti: da una parte infatti il settore aeronautico è coeso e lobbistico; dall'altra, invece, vi è quello turistico che si presenta normalmente frammentato.

Tale coesistenza, tra l'altro, è resa ancor più difficile dall'evoluzione dei modelli di sviluppo che hanno caratterizzato i due settori negli ultimi decenni.

È stato evidenziato che in questo ambito temporale le dinamiche del mercato sono state radicalmente trasformate da due fattori: il primo è la diffusione di internet; il secondo è la nascita e il successivo sviluppo delle compagnie low cost. Queste due novità hanno inciso profondamente sul modo di fare turis-

liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità Economica Europea, in *Dir. prat. av. civ.*, 1993, n. 60, p. 37 e ss. Vedi anche S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, Milano, 2001, p. 79 e ss. per il quale il diritto al trasporto aereo nella sua qualità di diritto essenziale in senso oggettivo, conformemente a quanto previsto dalla legge n. 146/1990, rende effettivo il diritto alla circolazione garantendone la fruizione.

mo che, fino agli anni novanta, si incentrava sull'attività svolta dai *tour operators* che provvedevano a confezionare i pacchetti di viaggio per i loro clienti. La diffusione di internet, infatti, ha reso possibile per i vettori la vendita diretta dei propri servizi di trasporto eliminando la necessità dell'intermediazione delle agenzie di viaggi. La riduzione del costo del trasporto aereo, dal canto suo, ha inciso pesantemente sulla scelta delle destinazioni, ampliandone la gamma in ragione del risparmio sul trasporto. Ciò ha comportato un vero e proprio scambio di ruoli, perché è ormai diffuso il fenomeno degli albergatori che si avvalgono dei siti *web* dei vettori *low cost* per promuovere le loro strutture, e questa metamorfosi trasforma i vettori nei nuovi *tour operators*.

Si tratta di una vera e propria rivoluzione che muta gli attori principali e i fautori della crescita di una destinazione. Se un tempo i protagonisti erano le compagnie aeree e gli aeroporti – laddove le autorità turistiche mostravano ampio disinteresse o erano, comunque, estromesse – attualmente si assiste con sempre maggiore frequenza a tavoli di lavoro in cui si lavora in *destination team*. Si parte da approfondite ricerche di mercato sulla destinazione di riferimento per poi pianificare i voli, intervenendo sulla connettività in una prospettiva di medio termine, in un contesto di comunanza di interessi volti all'incremento dei flussi di viaggiatori, nella consapevolezza che la domanda per una certa destinazione dipende dalla sua accessibilità in termini di costi e capacità che, a loro volta, costituiscono un prodotto dell'adeguatezza delle infrastrutture.

Il problema della connettività trova una risposta efficiente nella creazione della domanda, attraverso un intervento sull'attrattività della destinazione – che ovviamente dipende dalle sue caratteristiche naturalistiche, geografiche, storiche, monumentali – ma tali attrazioni sono decisive solo se soddisfano le esigenze del mercato, così che quella destinazione possa essere 'venduta' e non semplicemente 'promossa'<sup>2</sup>.

In particolare, la scelta di un passeggero aeronautico in merito alla destinazione per le sue vacanze dipende da molteplici fattori. Sicuramente rileva lo specifico profilo di quel consumatore, ma sono altrettanto decisive la distanza della destinazione, le possibilità di trasporto esistenti e il costo dei servizi. In sostanza la scelta della destinazione turistica dipende fondamentalmente dalla sua accessibilità, dal livello dei servizi e dei costi necessari per raggiungerla<sup>3</sup>.

2 'Vendere' la destinazione implica un'attività professionale che si svolge con una distribuzione attraverso diversi canali in modo intensivo nel rispetto delle esigenze del mercato.

3 V. D.J. DIMITRIOS, C.J. MOURMOURIS, F.M. SARTZETAKI, Quantification of the air transport industry socio-economic impact on regions heavily depended on tourism, in

Lo sviluppo di una destinazione turistica presuppone una chiara strategia per l'accesso al traffico e una correlativa politica tariffaria: la domanda per una destinazione dipende in modo preponderante dalla sua raggiungibilità e dai costi necessari per giungervi.

Molte aree geografiche e, in particolare, molte isole, non sarebbero mai divenute importanti destinazioni turistiche se i vettori aerei non avessero svolto un ruolo chiave in tal senso, attraverso una pianificazione idonea a garantire frequenza e affidabilità dei voli, tariffe convenienti, tempi di volo ragionevoli e aeromobili moderni.

Tuttavia, spesso si tratta di Paesi con economie fragili e ciò presuppone una stretta collaborazione tra imprese locali e compagnie aeree, perché l'esistenza delle prime è fortemente condizionata dalla presenza delle seconde: alberghi, appartamenti, *bed and breakfast*, ristoranti, professionisti del turismo e dello sport, in tanto esistono in quanto una compagnia mantiene la connettività di tali regioni remote. Questa esigenza sta alla base del riconoscimento di una serie di incentivi finanziari, concessi ai vettori e agli aeroporti, per la fase di avvio di una rotta. Per le destinazioni turistiche si tratta di un vero e proprio investimento negli aeroporti locali per lo sviluppo di nuove rotte perché il turismo richiede adeguate infrastrutture e specifiche strategie della destinazione<sup>4</sup>.

L'esperienza, tuttavia, dimostra che le compagnie tendono a non investire sul lungo periodo, con la conseguenza che, senza incentivi finanziari, preferiscono dismettere la rotta e abbandonare la destinazione.

Il rapporto tra turismo e trasporto è biunivoco, perché se è vero che la connettività è il presupposto dello sviluppo turistico, è altrettanto vero che il turismo condiziona la domanda, incidendo sul traffico e creando l'esigenza di introdurre nuovi sistemi di trasporto. L'interdipendenza costituisce, dunque un aspetto dinamico e complesso, con risvolti di tipo positivo e negativo<sup>5</sup>. Da un punto di vista generale, infatti, l'incremento dei flussi di traffico genera rumore ed emissioni, e richiede l'impiego di grandi superfici per la realizzazione

Transportation Research Procedia 25 (2017), p. 5243.

4 B. SPASOJEVIC, G. LOHMANN, N. SCOTT, Air transport and tourism – a systematic literature review, in *Current Issues in Tourism*, 2018 Vol. 21, No. 9, pp. 975-997. È stato rilevato che gli aeroporti in cui molti servizi sono forniti da vettori *low cost* sono in generale più efficienti. V. X. L. FERNANDEZ, P. COTO-MILLÁN, B. DÍAZ-MEDINA, The impact of tourism on airport efficiency: The Spanish case, in *Utilities Policy*, 2018, Vol. 55, pp. 52-58.

5 C. STOENESCU, New perspectives of the tourism and air travel relationship, in *Cactus Tourism Journal*, (2017), Vol. 15, No. 2, pp. 24-32.

delle infrastrutture, con un impatto ambientale molto forte. Per tale ragione, le interazioni tra traffico e turismo dovrebbero informarsi più alla sostenibilità che non alle logiche sottese alla globalizzazione.

Il rapporto di reciprocità tra turismo e trasporto è stato idealmente suddiviso in quattro fasi storiche<sup>6</sup>. La prima si colloca dopo la fine della prima guerra mondiale, in cui i pochi servizi aerei erano destinati esclusivamente al traffico d'affari, e solo dopo il 1930 vennero destinati anche a scopi turistici grazie all'impiego di aeromobili più grandi. La seconda ha inizio dopo la seconda guerra mondiale, momento in cui le compagnie hanno cominciato a rivolgersi al mercato dei passeggeri/turisti, finché non si perviene a una terza fase in cui, grazie allo sviluppo di aeromobili con una capacità maggiore, il costo dei biglietti è diminuito in una prospettiva di massimizzazione della capacità di trasporto. La quarta fase, infine, si caratterizza per la *deregulation* dell'industria aeronautica avvenuta negli anni 80 negli Stati Uniti e nel decennio successivo in Europa. È in questo momento che compaiono le compagnie *charter* e *low cost* che, come si vedrà meglio in seguito, hanno avuto un'influenza decisiva nello sviluppo di una diversa forma di turismo: individuale, di breve durata, cittadino.

Da questo punto di vista è importante evidenziare come le tipologie di turismo siano fortemente influenzate dal modello aziendale della compagnia aerea di riferimento: tradizionale, regionale, *low cost*. In particolare, i vettori tradizionali – che normalmente coprono vaste aree geografiche e offrono molti servizi diversificati per qualità e prezzo – si rivolgono al ceto medio, ossia a persone che viaggiano sia per affari sia per ragioni lussorie. Si tratta di soggetti con un buon potere di spesa anche se le effettive risorse da impiegare a destinazione dipendono fortemente da quanto sia stato pagato per il trasporto. Le compagnie regionali, invece, poiché impiegano aeromobili più piccoli sono in grado di trasportare meno persone, e quindi si rivolgono a un target elitario, proprio perché si rivolgono a un numero limitato di turisti che viaggiano per distanze più brevi. Le compagnie *low cost*, infine, operano sempre più sul medio/lungo raggio e ciò consente una crescita costante del numero di passeggeri con un incremento costante dei flussi turistici, anche in ragione di una nuova politica di diversificazione delle classi di trasporto che riesce a indirizzarsi a una più ampia tipologia di passeggeri.

Uno studio interessante analizza la correlazione esistente tra modelli di destinazioni turistiche e compagnie aeree, e dalle ricerche emerge che le grandi

6 T. BIEGER, A. WITTMER, Air transport and tourism: Perspectives and challenges for destinations, airlines and governments, in *Journal of Air Transport Management*, 2006, Vol. 12, No. 1, pp. 40-46.

città o le località caratterizzate da un'ampia disponibilità di risorse naturali siano servite prevalentemente da vettori tradizionali, mentre i flussi turistici verso destinazioni con una meno spiccata caratterizzazione sono generati soprattutto da vettori *low cost*, che hanno avuto l'indubbio merito di rendere turistiche destinazioni che prima non lo erano affatto<sup>7</sup>.

## 2. TURISMO E POLITICHE DEI TRASPORTI AEREI.

La stretta relazione che intercorre tra turismo e trasporto aereo è chiaramente dimostrata dal fatto che la crescita del turismo internazionale è direttamente riconducibile allo sviluppo e ai progressi che hanno interessato l'aviazione civile<sup>8</sup>.

A sua volta il comparto aeronautico ha dato un importantissimo stimolo dall'espansione turistica a livello globale. I due settori sono, tra l'altro, accomunati da una peculiare caratteristica, in relazione agli effetti moltiplicatori che entrambi hanno sull'economia. Ciononostante, a livello mondiale, la gran parte dei Paesi continua a perseguire politiche separate, che talvolta generano conflitti e non riescono a massimizzare il potenziale<sup>9</sup>.

7 D. NALETINA, K. TALAN, K. PETLJAK, I. KOVAČ, P. NINIĆ, Importance of air traffic for the development of tourism: empirical evidence from Croatia, in *Proceedings of The International Scientific Conference*, a cura di T. Baković, D. Naletina e B. Knežević, Zagabria, 2018, 267-286, per i quali sono fondamentalmente tre gli strumenti con cui i vettori *low cost* influenzano lo sviluppo turistico: a) trasformando in senso turistico destinazioni che per vocazione non lo sono mai state; b) rendendo flessibili i periodi di viaggio e quindi agendo sulla destagionalizzazione; c) stimolando l'impiego dell'aeromobile che viene preferito ad altri mezzi di trasporto.

8 V in tal senso L. DWYER, P. FORSYTH, J. MADDEN, R. SPURR, Economic impacts of inbound tourism under different assumptions regarding the macroeconomy, in *Current issues in Tourism Journal*, 2000, Vol. 3(4), pp. 325-362. Secondo P. FORSYTH, Tourism benefits and aviation policy, in *Journal of Air Transport Management*, 2006, n. 12, pp. 3-13, il settore turistico è fortemente dipendente da quello aeronautico così che ogni modifica in termini di efficienza del secondo non può che avere importanti ripercussioni sul primo. Resta, tuttavia, il problema per cui alla crescita costante del settore aeronautico non corrisponde un'adeguata espansione delle infrastrutture necessarie e ciò genera inevitabili problemi di congestione aeroportuale. In proposito si veda D.J. DIMITRIOU, C.J. MOURMOURIS, F.M. SARTZETAKI, Quantification of the air transport industry socio-economic impact on regions heavily depended on tourism, cit., p. 5243.

9 V in tal senso il United Nations World Tourism Organization (2012), *Global Report on Aviation: Responding to the needs of new tourism markets and destinations*, in cui si evidenzia che spesso si tratta di politiche che fanno capo ad autorità di governo diverse, rispetto alle quali il trasporto assume comunque un valore gerarchicamente superiore rispetto al turismo. Al contrario sarebbe auspicabile una politica comune



Uno sviluppo del sistema dei trasporti turisticamente orientato ha come principali obiettivi la riduzione del tempo e del costo del viaggio, l'aumento del comfort e della sicurezza, l'incremento della connettività e dell'accessibilità.

Esiste un'ampia letteratura che analizza il ruolo degli aeroporti e delle compagnie aeree nell'ambito dell'attività economica delle città e che riconosce nei primi il vero motore della crescita sociale ed economica, perché richiama investimenti e genera possibilità occupazionali<sup>10</sup>.

Nonostante sia ampiamente accettato il ruolo del trasporto aereo nell'incremento del turismo internazionale, vi sono ancora contrasti in ordine al nesso di causalità. Un dato certo è che sarebbe errato considerare il rapporto tra i due ambiti in modo univoco perché anche il turismo costituisce un ottimo volano per il trasporto e, anzi, talora ha prodotto effetti importanti sulla domanda di servizi aerei.

Per quanto non esista una definizione univoca e universale di connettività aerea, le misure per ottenerla sono generalmente riconosciute: ambito e importanza delle destinazioni, affidabilità e frequenza dei voli che la collegano alla rete generale dei trasporti. Ovviamente, a un maggiore livello di connettività corrisponde un migliore livello di accesso all'economia globale.

Secondo studi svolti dal UNWTO la connettività è strettamente dipendente da variabili di tipo economico, tra le quali rientra il livello di liberalizzazione del mercato. In tal senso si è stimato che, se si sostituissero a livello mondiale gli accordi bilaterali sul traffico con una liberalizzazione di tipo globale sul mercato *open skies*, i traffici potrebbero essere incrementati del 75%, perché si incentiverebbero gli investimenti nei due settori.

soprattutto su alcuni aspetti chiave come la sicurezza, gli investimenti in infrastrutture, la protezione dei consumatori, lo sviluppo sostenibile, la previsione e analisi economica. A livello internazionale nell'ultimo decennio si è rafforzata la collaborazione tra il WTO e l'ICAO, la quale nel 2010 ha trovato specifico riconoscimento in un Memorandum in cui sono state individuate molte aree di reciproco interesse, e che nel 2013 ha portato all'elaborazione di una dichiarazione congiunta, volta a migliorare ulteriormente le sinergie e la cooperazione. Lo scopo fondamentale è incidere sulla connettività aerea con particolare riferimento alla semplificazione delle formalità documentali, a una maggiore attenzione alla riduzione delle emissioni, alla protezione dei passeggeri, allo stimolo dei trasporti con destinazioni a lungo raggio verso i Paesi interclusi e le isole e, infine, attraverso un'azione congiunta volta a incidere su tasse, tributi e altri pesi che gravano sul trasporto aereo e sul turismo.

10 J.I. CASTILLO-MANZANO, L. LÓPEZ-VALPUESTA, F. GONZÁLEZ-LAHE, The effects of the LCC boom on the urban tourism fabric: The viewpoint of tourism managers, in *Tourism Management* 32 (2011), pp. 1085-1095

Al contrario, le restrizioni che caratterizzano l'accesso al mercato internazionale hanno dato luogo alle alleanze globali come la *Star Alliance*, la *OneWorld* e la *Sky Team*, ma si tratta di un modello destinato a mutare nel tempo, soprattutto in funzione dei problemi finanziari di alcune compagnie.

In tale prospettiva nel 2005 l'ICAO in uno studio congiunto svolto con il UNWTO denominato "A Study on the Essential Services and Tourism Development Route Scheme" ha affrontato i diversi aspetti problematici del supporto finanziario all'industria aeronautica, partendo dalla considerazione che, a livello mondiale, molti Stati garantiscono sussidi alle compagnie aeree, almeno nella fase di avviamento. Si tratta palesemente di un aspetto che mal si concilia con le esigenze di liberalizzazione del settore, e così si è realizzato uno studio in cui vengono elaborate e proposte alcune soluzioni ai fini di un corretto utilizzo del supporto finanziario per lo sviluppo di rotte turistiche essenziali con peculiare riferimento ai Paesi in via di sviluppo e alle isole.

Tale studio verifica l'opportunità e le modalità attraverso le quali lo Stato possa erogare un aiuto finanziario alle compagnie per lo sviluppo di alcune rotte internazionali, e si privilegiano soluzioni diverse dall'aiuto pubblico direttamente erogato alla compagnia. Inoltre, si sviluppa uno schema con cui sono suggerite alcune soluzioni per evitare che lo Stato sia vincolato nel tempo a sostenere le rotte e ad assicurare i servizi aerei, puntando soprattutto all'obiettivo della liberalizzazione degli accordi, in un contesto di sviluppo turistico con particolare attenzione verso i Paesi in via di sviluppo<sup>11</sup>.

Un altro aspetto fondamentale da considerare ai fini dell'espansione turistica è il ruolo degli aeroporti. *Sebbene gli Stati continuino a investire nelle infrastrutture aeroportuali, esistono delle realtà in cui le compagnie incontrano notevoli restrizioni da gestione aeroportuale e limitatezza degli slot*. Per comprendere quali siano le corrette strategie per lo sviluppo del turismo e, conseguentemente, dell'economia della regione di riferimento, si deve capire quale sia il ruolo da riservare agli hub aeroportuali. In realtà, con l'impiego di aeromobili in grado di volare per lunghe distanze senza necessità di fare scalo, il modello *point-to-point* ha reso sempre meno attraenti gli aeroporti/hub.

11 V. [http://www.icao.int/sustainability/Pages/Eap\\_ER\\_Databases\\_EssentialRouteScheme.aspx](http://www.icao.int/sustainability/Pages/Eap_ER_Databases_EssentialRouteScheme.aspx). Originariamente lo studio era stato pensato per l'applicazione alle rotte internazionali da e verso i Paesi in via di sviluppo per mantenere i collegamenti soprattutto con le isole e con i Paesi interclusi. Da allora, comunque, la liberalizzazione ha consentito a tali isole di beneficiare di maggiori rotte e di prezzi più competitivi. L'obiettivo successivo consiste nell'estendere lo schema in senso più generale, in modo da abbandonare la politica degli accordi bilaterali per perseguire un approccio multilaterale.

La situazione è un po' differente nel contesto europeo dove i principali *hub* attraggono circa 5 milioni di passeggeri l'anno, che rappresentano il 78% del traffico globale in Europa. Sebbene gli aeroporti europei abbiano un'importanza fondamentale dal punto di vista occupazionale e contribuiscono con 140 miliardi al PIL europeo<sup>12</sup>, esiste comunque un problema di redditività come dimostra il fatto che, nonostante il costante aumento del traffico, tra il 2011 e il 2013 il 48% degli aeroporti europei operava in perdita, situazione particolarmente grave per gli aeroporti regionali la cui esistenza è ritenuta necessaria per ragioni di tipo socio-economico<sup>13</sup>.

Come si vedrà meglio nel prosieguo, l'obiettivo comune che ispira le politiche europee dei trasporti è l'incremento della mobilità dei cittadini e la connet-

12 In proposito si rinvia alla Relazione speciale della Corte dei Conti europea n. 21/2014, *Le infrastrutture aeroportuali finanziate dall'UE: un impiego non ottimale delle risorse*, disponibile sul sito <https://www.cga.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=30441>.

13 L'Unione europea ha contribuito in modo imponente con misure economiche a sostegno di circa 20 infrastrutture aeroportuali (600 milioni di euro tra il 2000 e il 2013), localizzate in cinque Stati membri: Grecia, Spagna, Italia, Estonia e Polonia nell'ambito dei fondi della politica di coesione (FESR e FC). Gli interventi hanno riguardato sia interventi landside sia airside, con costruzione di nuovi terminal o l'ampliamento di quelli esistenti, con interventi sulle connessioni alla rete stradale e ferroviaria, con la costruzione di piste, vie di rullaggio e bretelle di raccordo, piazzali e infrastrutture destinate al controllo del traffico aereo e alla sicurezza. Sottoposti a specifico audit da parte della Corte dei Conti europea, è emerso che gli investimenti finanziati non hanno prodotto i risultati attesi né hanno assicurato un impiego ottimale delle risorse, prevalentemente per la mancanza di una adeguata capacità di pianificazione sia in termini di prossimità tra aeroporti sia in termini di dimensione dell'intervento in funzione dell'utenza. Dalle verifiche si è potuto accertare che la necessità degli investimenti sussisteva solo per la metà degli aeroporti coinvolti, e che le infrastrutture finanziate per circa 38 milioni non erano affatto utilizzate. Ad esempio nell'aeroporto di Fuerteventura grazie a un finanziamento di 21 milioni di euro si è ampliato il terminal, con un intervento che ha triplicato la superficie esistente, aggiungendo 14 porte di imbarco, 8 nastri trasportatori per bagagli e altre 4 passerelle di imbarco. Tale ampliamento si basava su una stima di crescita completamente errata e sovradimensionata. Poiché le previsioni fino al 2030 evidenziano che non vi sarà traffico sufficiente, l'autorità aeroportuale ha deciso di chiudere una parte del terminal per ridurre i costi di manutenzione. Ancora, a La Palma nelle isole Canarie è stata aumentata la capacità airside (ampliamento delle piattaforme e lavori sulla pista di volo con costruzione di due posteggi sotto la pista mai utilizzati), ma non vi erano le effettive esigenze alla base dell'investimento, così che si è realizzata una capacità supplementare sottoutilizzata costata oltre 36, 4 milioni di euro, di cui la metà finanziata dall'UE. Anche l'aeroporto di Kastoria in Grecia ha ricevuto ingenti sovvenzioni che hanno però prodotto perdite di circa 275 euro per passeggero, anche perché l'ampliamento della pista è stato inutile visto che non è mai stato utilizzato dalla tipologia di aeromobili per i quali l'ampliamento era stato realizzato.

ività tra regioni, con la creazione di punti di accesso a voli infra-europei, la lotta alla congestione aeroportuale nei principali *hub* europei e la facilitazione dello sviluppo regionale.

Sicuramente lo sviluppo delle compagnie *low cost* ha dato un importantissimo impulso a molti aeroporti regionali sottoutilizzati, dando un senso alla loro sopravvivenza che prima era mantenuta solo per ragioni strategiche<sup>14</sup>.

Le reciproche dipendenze tra aeroporti, compagnie aeree, turismo e sviluppo economico richiedono una pianificazione attenta da parte degli amministratori locali, come dimostrano i casi di Singapore e Dubai. Il reale problema è che le compagnie aeree raramente sono coinvolte in questi processi decisionali necessari per lo sviluppo turistico della destinazione<sup>15</sup>.

Sotto questo profilo, la scelta da parte delle compagnie sul dove volare e con quale frequenza dipende da molteplici fattori. Indubbiamente un ruolo decisivo è svolto dalla domanda e dal costo del servizio, ma si devono tenere in considerazione altri elementi perché la domanda, in sé considerata, potrebbe non essere sufficiente e giustificare un servizio continuo. Tali fattori derivano da: a) fluttuazioni stagionali ed economiche; b) generale sviluppo turistico della destinazione; c) sviluppo turistico di destinazioni concorrenti. Quando si incide con una modifica nell'accessibilità di una destinazione è chiaro che si interferisce con la sua capacità di attrarre turisti. La scelta che si pone alla compagnia aerea, pertanto, concerne anche le modalità attraverso le quali si intende realizzare la connettività e, in particolare, che tipo di reti implementare: *hub and spoke* o *point-to-point*. Anche in tal caso entrano in gioco diverse variabili. In particolare, soprattutto in passato il principale modello di riferimento era quello *hub and spoke* che, indubbiamente, presenta una serie di vantaggi. In primo luogo consente di generare molti cambiamenti di coppie origine/destinazione (O-D *pair*), permette un aumento nella disponibilità delle coppie che possono essere servite e i nodi possono essere connessi a un solo *hub* oppure a *hub* multipli. Ancora, la presenza di un *hub*

14 F.J. Tapiador, A. Mateos, J. Martí-Henneberg, *The geographical efficiency of Spain's regional airports: a quantitative analysis*. In *Journal of Air Transport Management*, (2008), 14, 205-212. Vi è anche chi ritiene che la scelta della compagnia *low cost* non sia necessariamente l'unica perché tali aeroporti potrebbero anche puntare sulle compagnie tradizionali o sui vettori charter, che possono dare anche maggiori risultati in termini di guadagni. In proposito v. A. Papatheodorou, Z. Lei, *Leisure travel in Europe and airline business models: a study of regional airports in Great Britain*, in *Journal of Air Transport Management*, (2006), 12, pp. 47-52.

15 T. Bieger, A. Wittmer, *Air transport and tourism-perspectives and challenges for destinations, airlines and governments*, in *Journal of Air Transport Management*, (2006), 12, pp. 40-46.

permette economie di scale e consente di servire numerosi mercati. Dal punto di vista del passeggero entrare in una rete *hub and spoke* significa avere a disposizione un numero esponenzialmente maggiore di destinazioni ma, al contempo, presenta il rischio che esista una compagnia dominante che ostacola l'ingresso di concorrenti, con evidenti conseguenze sui livelli tariffari. Altro potenziale effetto negativo è l'effetto a catena di un ritardo all'interno della rete che è suscettibile di propagarsi a molti altri collegamenti dello stesso hub.

Il sistema *point-to-point*, dal canto suo, è particolarmente vantaggioso in mercati con voli a breve raggio e con alta densità di domanda. Si tratta del modello utilizzato dalle compagnie *low cost* fondamentalmente perché elimina la necessità di connessioni, riduce il tempo di viaggio, e minimizza il rischio di perdita dei bagagli o di ritardo nella loro riconsegna.

La possibilità di fruire di trasporti economici è, senza ombra di dubbio, uno dei fattori che stimola la crescita turistica a livello internazionale<sup>16</sup>. In tale contesto, la tipologia di destinazione è influenzata dallo sviluppo della connettività, come è accaduto per le destinazioni esotiche – e principalmente i

Carabi – la cui crescita è stata influenzata dall'impiego di aeromobili di grande capacità.

Le caratteristiche della destinazione, ovviamente, hanno un'importanza determinante sulla tipologia di turismo che si può sviluppare e sul tipo di infrastrutture da realizzare. Se si considerano alcune destinazioni localizzate nelle isole, ad esempio, può accadere che vi siano delle limitazioni sui voli in arrivo e partenza in relazione alle restrizioni di politica ambientale. Le caratteristiche del trasporto aereo, a loro volta, influenzano la tipologia di visitatori, soprattutto in termini di capacità di spesa. In particolare, la frequenza dei voli, gli orari di arrivi e partenze, la natura dei servizi offerti dalle compagnie aeree può incidere sulle prerogative dei turisti in arrivo. Tale variabile è influenzata anche dalla rete a supporto del trasporto aereo, così come dalla localizzazione dell'aeroporto di destinazione. Le destinazioni in prossimità degli aeroporti, con una elevata qualità di infrastrutture e con orari di partenza e arrivo confortevoli attraggono i grandi aeromobili a basse frequenze. Al contrario, gli aeroporti più piccoli e con una qualità di servizi più bassa tendono a offrire un servizio *feeder* tra i maggiori vettori e servizi *point-to-point* con le compagnie *charter*, attraverso l'impiego di aeromobili più piccoli<sup>17</sup>. Da un punto di vista più generale, la tipologia di servizio che un aeroporto può fornire dipende soprattutto dalla sua localizzazione, dal tipo di infrastrutture, dal mercato interno, ma anche dalle norme ambientali vigenti. Le interrelazioni e le implicazioni sono molteplici: ad esempio un aeroporto molto vicino alla destinazione finale implica che la zona sarà caratterizzata da un'elevata rumorosità e quindi non potrà essere inserita in percorsi ecoturistici. Sempre secondo una prospettiva più ampia, il miglioramento di una destinazione richiede un attento sviluppo dell'aeroporto locale che può divenire un hub per una compagnia tradizionale o la base per un vettore *low cost*. Si tratta di fattori che possono avere un effetto moltiplicativo, in positivo o in negativo. Nel primo caso se si riesce a generare un incremento dei flussi turistici, i visitatori aggiuntivi possono a loro volta generare nuove risorse da investire nelle infrastrutture turistiche. Nel secondo caso, invece, può accadere che i passeggeri delle compagnie *low cost* siano turisti con un potere di spesa molto basso e ciò non apporti alcun beneficio alla destinazione.

Ci sono alcuni casi di sviluppo della destinazione turistica attraverso l'implementazione di adeguate politiche dei trasporti che meritano di essere menzionati. Uno di questi è costituito dalla Repubblica Dominicana, unico tra i Paesi caraibici in grado di superare la crisi globale per una molteplicità di

16 Evidenziano N. Van Truong, T. Shimizu, The effect of transportation on tourism promotion: Literature review on application of the Computable General Equilibrium (CGE) Model, in *Transportation Research Procedia*, 25 (2017), p. 3097, che il miglioramento dell'accessibilità costituisce chiaramente uno dei fattori che determina il successo di una destinazione turistica. Le nuove modalità di trasporto che hanno migliorato la velocità, il tempo di viaggio e il comfort hanno rivoluzionato il modo di fare turismo, ma l'impatto è diverso a seconda della tipologia di viaggiatore e del tipo di legame che lo mette in relazione alla destinazione. Il principale fattore che influenza la domanda per una destinazione è costituito dal costo, inteso sia come costo del viaggio sia come costo dei servizi a destinazione. L'aspetto interessante è che per il turista costituisce parte del prezzo anche il tempo impiegato in viaggio, il quale è influenzato dall'accessibilità in senso ampio, specie in termini di comunicazione e informazione, procedure di prenotazione, ecc. Tutto questo si traduce in ciò che fa scegliere al turista una destinazione piuttosto che un'altra. L'impatto dei trasporti sul turismo è studiato sotto diversi profili, e nell'ambito dei diversi modelli proposti vi è il CGE ossia il Computable General Equilibrium Model, ossia un sistema di equazioni che riesce a misurare le interazioni tra le diverse parti di un sistema economico. V. per tutti L. Dwyer, A. Gill, N. Seetaram, *Handbook of Research Methods in Tourism: Quantitative and Qualitative Approaches*, 2014, Edward Elgar Publishing. Queste tipologie di modelli sono molto utili nell'analisi turistica perché hanno il pregio di riuscire a simulare le relazioni esistenti tra turismo e altri settori economici, così da poter quantificare gli effetti delle politiche perseguite e consentire gli opportuni adattamenti che si rendono necessari. Per quanto concerne, in particolare, i trasporti attraverso il modello CGE si può stimare l'impatto di diversi scenari.

17 V. T. Biegener, A. Wittmer, Air transport and tourism—Perspectives and challenges for destinations, airlines and governments, in *Journal of Air Transport Management*, 12 (2006), pp. 40–46.

fattori, uno dei quali è rappresentato sicuramente dalla politica di *open skies* che è stata capace di generare un importante traffico aereo e quindi da fungere da stimolo alla crescita turistica. Il dato di partenza è che, non esistendo un vettore di bandiera, si è ritenuto di dover incoraggiare le compagnie aeree internazionali a eseguire i trasporti da tutto il mondo e, a partire dal 2005, l'ampio processo di liberalizzazione e la progressiva eliminazione delle restrizioni operative hanno interessato prima il settore passeggeri per poi estendersi a quello merci, per finire con l'elaborazione di una politica tariffaria di totale liberalizzazione. Altro aspetto fondamentale è stata la implementazione di nuovi servizi aerei bilaterali e il rafforzamento di quelli esistenti, in modo da espandere quella connettività del Paese che ha reso possibile ai residenti scegliere i servizi aerei più convenienti. Nel periodo 2005-2012 la Repubblica Dominicana ha concluso 26 accordi con le Americhe, l'Asia e l'Europa realizzando collegamenti con 41 Stati, cui si aggiungono i servizi *charter*. Gli elementi chiave sui quali si sono indirizzati gli interventi sono quelli più importanti. Il primo è la realizzazione di un'adeguata struttura di gestione aeroportuale. In tale Paese le gestioni sono totalmente private e gli operatori sono particolarmente coinvolti nel processo di creazione di una immagine appetibile con la promozione della destinazione con nuove rotte e tariffe flessibili. Esistono 8 aeroporti internazionali idonei ad accogliere gli aeromobili più grandi e ciò implica un'ampia capacità di penetrazione turistica in molte regioni del Paese. Altro aspetto fondamentale sul quale si è intervenuti è quello della ricettività, rispetto alla quale si sono create oltre 70.000 sistemazioni di lusso, così come sono stati realizzati 28 campi da golf, sullo sfondo di una politica urbanistica che favorisce gli investimenti immobiliari turistici, il tutto corredato da un importante intervento sulla viabilità<sup>18</sup>.

In conclusione, il turismo e l'aviazione hanno un ruolo fondamentale nell'economia globale perché generano sviluppo economico e creano posti di lavoro. Il problema continua a essere una considerazione settoriale e separata dei benefici che ne derivano e ciò incide sul potenziale effetto catalitico che entrambi i settori possiedono. La crescita turistica è, senza dubbio, strettamente dipendente dallo sviluppo aereo e il turismo costituisce lo scopo principale per cui le persone viaggiano in aereo. Secondo il WTO e l'ICAO fino al 2030 la crescita sarà continua con 1.8 miliardi di arrivi internazionali, il 52% dei quali arriverà a destinazione per via aerea e vi saranno 6.3 miliardi di passeggeri di linea nel mondo. Le sfide sono innumerevoli e sono di tipo infrastrutturale e operativo. In particolare per l'aviazione ci sono i problemi che derivano dalla congestione aeroportuale e dei cieli, la volatilità del prezzo del carburante e il costo di combustibili alternativi, le restrizioni di tipo economico, e le poli-

18 V. in tal senso World Tourism Organization (2012), *Global Report on Aviation: Responding to the needs of new tourism markets and destinations*, cit., pp. 24 ss.

tiche adeguate sulla mobilità e sostenibilità. Anche il settore turistico deve affrontare diversi ostacoli: incremento della connettività aerea attraverso una maggiore liberalizzazione del trasporto, facilitazioni per i visti e, in generale, di tipo documentale/amministrativo, sviluppo di infrastrutture per i viaggiatori, sostenibilità.

### 3. L'AVVENTO DELLE COMPAGNIE LOW COST E GLI EFFETTI SULLA DOMANDA TURISTICA.

La nascita e lo sviluppo delle compagnie *low cost* rappresenta l'aspetto più rilevante che ha caratterizzato il mercato europeo negli ultimi 15 anni. Secondo la prospettiva che rileva in questa sede, più interessante del fenomeno connesso alla crescita di tali compagnie è il modo in cui l'avvento dei *low cost carriers* ha influito sul modo di viaggiare e, conseguentemente, quali sono state le conseguenze sul settore turistico. Il primo aspetto rilevante concerne l'apertura dei mercati regionali perché è divenuto possibile raggiungere la destinazione in modo diretto, con un notevole risparmio di tempo. Inoltre, i vettori *low cost* hanno introdotto anche una particolare tipologia di viaggio costituita dai c.d. *city break* ossia la possibilità di viaggiare nei *week end* in città europee<sup>19</sup>.

Una delle più importanti trasformazioni nel modo di viaggiare indotta dal traffico *low cost* consiste nella spinta ai viaggi indipendenti, ossia viaggi che prescindono dall'organizzazione di un pacchetto turistico operata professionalmente da un *tour operator* (che normalmente si avvale di voli *charter*). In proposito si è rilevato che l'aumento del numero delle rotte e delle frequenze, unitamente alla forte riduzione dei prezzi ha comportato un cambiamento del profilo del viaggiatore, il quale riduce il periodo di permanenza e le spese a destinazione, ma è propenso a tornare più volte nell'arco dell'anno. Ciò che, tuttavia, cambia veramente è la *tipologia di turista perché con i vettori low cost* viaggiano soprattutto giovani e pensionati, che hanno in generale una minore propensione alla spesa. Al contrario il *target* delle compagnie tradizionali è costituito da soggetti con un'età compresa tra i 22-44 anni, con redditi medi e medio-alti, e una conseguente maggiore capacità di spesa,

19 Un dato interessante concerne quanto è accaduto in Polonia perché dopo l'ingresso nell'Unione Europea avvenuto nel 2004, molti operatori *low cost* hanno riconosciuto che il Paese poteva dare molte opportunità spostandosi da Varsavia. Conseguentemente, tra il 2001 e il 2009, ben 14 vettori *low cost* hanno cominciato a operare in Polonia, portando a una crescita del traffico del 146% nel periodo tra il 2004 e il 2011. In tale contesto, a fronte di una modesta crescita dell'aeroporto di Varsavia (53%), gli aeroporti regionali sono cresciuti del 352%.

quantificata nel 25% in più, nonostante il costo del biglietto possa essere più alto del 30%. La conseguenza è che, a fronte di un incremento del numero dei passeggeri, con le compagnie *low cost* si viene a determinare una minore domanda della produzione locale <sup>20</sup>.

Vi è poi l'aspetto ambientale rispetto al quale, se è vero che l'ingresso delle compagnie a basso costo ha aumentato il numero di voli e quindi l'impatto ambientale in senso ampio, è altrettanto vero che tali compagnie hanno determinato un incremento delle prestazioni medie della flotta complessiva con l'impiego di aeromobili più performanti e soprattutto più nuovi rispetto a quelli utilizzati dalle compagnie tradizionali. Altra considerazione non trascurabile si riconnette alle politiche di massima efficienza che caratterizzano tali compagnie, le quali hanno come conseguenza un impiego più ottimale delle risorse. Ancora, l'utilizzo di aeroporti secondari ha ridotto la congestione dei grandi *hub*, riducendo i tempi di attesa e rullaggio <sup>21</sup>. Tali dati, uniti a un *load factor* più alto determinano un costo inferiore per passeggero/km. Vi è, poi, l'aspetto legato alla maggiore accessibilità dell'aerea di riferimento, che può fungere da stimolo agli investimenti e creare rapporti di scambio commerciali in generale, e turistici più in particolare, a condizione che vi sia un appropriato sistema di infrastrutture e si crei un'adeguata offerta di servizi.

In proposito si è rilevato che nell'ambito di strategie di *co-marketing* si possono incentivare le compagnie aeree a investire in voli che rinforzino la connettività in una prospettiva di *incoming*, di modo che, con la stabilizzazione dell'offerta di collegamenti si riesca a trasportare un numero crescente di passeggeri <sup>22</sup>.

Sotto tale profilo è fondamentale individuare la strategia commerciale seguita dalle compagnie *low cost*, consistente, da una parte, nell'individuare

20 S. PESCADOR, *Mass Tourism and Air Transport, an Inevitable Relationship: The Case of Canary Islands*, in *Journal of Civil Engineering and Architecture*, (2016), 10, p. 613.

21 Si rileva, tuttavia, che una negatività deriva dal fatto che, trattandosi di aeroporti meno facili da raggiungere, occorre un adeguato ed efficiente sistema di collegamenti per raggiungerli. V. G. SICILIANO, M. VISMARA, *Gli effetti turistici del trasporto aereo low cost*, CERTeT, Centro di Economia Regionale, dei Trasporti e del Turismo dell'Università Commerciale L. Bocconi, disponibile su [http://www.sietitalia.org/siet9/papers/Siciliano-Vismara\\_SIEITV6202007.pdf](http://www.sietitalia.org/siet9/papers/Siciliano-Vismara_SIEITV6202007.pdf).

22 V. G. SICILIANO, M. VISMARA, *Gli effetti turistici del trasporto aereo low cost*, cit., p. 5. Particolarmente interessante è il rilievo per cui il flusso generato da una nuova rotta non è facilmente misurabile perché si deve tener conto del fatto che esiste una quota di soggetti che avrebbe raggiunto quella destinazione con altri mezzi. Per tale ragione si deve considerare il profilo del passeggero medio della compagnia *low cost* e considerare lo scopo del viaggio.

nuove rotte su mercati che ancora non hanno collegamenti aerei, oppure di aggredire il mercato dove tali servizi già sussistono. È chiaro che, nel primo caso, le prospettive di crescita del territorio sono tali da indurre le autorità locali a erogare incentivi e benefici al vettore che inauguri una nuova rotta. Tendenzialmente si tratterà di un collegamento senza compagnie concorrenti, con minori frequenze, rivolto a un *target* di viaggiatori per motivi turistici. Nel secondo caso, invece, la compagnia *low cost* si inserisce nel mercato dei collegamenti con aeroporti principali e in cui operano altri vettori, indirizzandosi anche a passeggeri *business* e offrendo voli con alte frequenze.

La vera occasione per gli investimenti turistici è, evidentemente, rappresentata dalla prima ipotesi, perché la presenza di un servizio di collegamento aereo determina l'inserimento della destinazione nelle rotte turistiche e consente gli investimenti nella ricettività e nella ristorazione.

Secondo dati ELFAA (2004) <sup>23</sup> in ambito europeo i vettori *low cost* hanno contribuito in modo positivo allo sviluppo turistico per almeno tre aspetti. In primo luogo molte regioni secondarie, poco o nulla conosciute in ambito internazionale, sono state incluse nelle reti dei *low cost* e quindi si è aumentato il numero di nuove destinazioni turistiche. Ancora, le frequenze dei voli hanno dato un importante contributo alla destagionalizzazione del turismo se comparate a quanto accade con i vettori *charter*. Infine, è stato dato impulso a una nuova forma di turismo *infrasettimanale in ragione della politica commerciale di riduzione massima del costo del biglietto nei giorni feriali* <sup>24</sup>.

23 La European Low Fares Association era un'organizzazione nata alla fine del 2003 e operativa dal 2004 che rappresentava le principali compagnie *low cost* europee: Air Berlin, Basic air, Flybe, Flying Finn, Hapag-Lloyd Express, Ryanair, Sky Europe, Sterling, Sverigetflyg e Volareweb. L'organizzazione ha smesso di operare nel 2016.

24 Per un interessante studio sugli effetti del traffico *low cost* sul turismo nella città di Porto v. J. COSTA, *The impact of low cost companies on Porto airport*, in *Global Report on Aviation: Responding to the needs of new tourism markets and destinations*, cit., p. 36 ss. In particolare la prima rotta *low cost* è stata operata da Air Berlin con un volo giornaliero per Palma di Maiorca nel 2004, seguito nel 2005 da un doppio collegamento giornaliero effettuato da Ryanair per Londra, e nel 2008 con l'ulteriore arrivo di Easy Jet, Transavia e Clockair. Lo sviluppo di questo traffico ha trovato il valido supporto nell'ampliamento dell'aeroporto che, iniziato negli anni 90, ha visto il suo completamento proprio nel 2005, garantendo l'accoglienza di oltre 9 milioni di passeggeri all'anno e che ha promosso campagne per diverse città europee. A ciò si aggiunge che nel 2009 l'Autorità Nazionale portoghese ha siglato un accordo con Ryanair per il quale la compagnia ha stabilito la sua base a Porto, dapprima con 3 aeromobili, per poi passare l'anno successivo a 5. Tutto questo ha comportato un incremento del traffico del 10%. Contemporaneamente le autorità municipali hanno iniziato un'importante opera di rinnovamento del centro storico che ha visto il sorgere di 21 nuovi hotel e 18 ostelli, cui

Gli effetti che derivano dall'introduzione di rotte operate da vettori a basso costo possono essere molteplici, sia positivi che negativi. Ad esempio si può verificare, almeno in una prima fase, una contrazione della domanda nazionale di turismo, perché i residenti utilizzeranno i voli a basso costo per viaggiare all'estero, ma per converso, vi sarà un aumento di presenze internazionali. Ancora, si deve considerare l'effetto derivato che si verifica nelle zone vicine all'aeroporto regionale utilizzato dalla compagnia aerea e che riguarda prevalentemente i servizi ricettivi dovuti alla distanza che normalmente esiste rispetto al centro città. Altri effetti positivi derivano dal fatto che il risparmio sul costo del trasporto potrebbe generare una maggiore voce di spesa per altri servizi turistici. Cercando di astrarre, si può dire che alla presenza di un vettore *low cost* si può collegare un sviluppo dell'efficienza degli aeroporti, così come un generale miglioramento della produttività e della concorrenza, attraverso un incremento di traffico in aeroporti secondari e regionali, da cui consegue uno sviluppo economico e sociale della regione capace di attrarre investimenti. Quanto agli effetti negativi, la operatività di una compagnia a basso costo giunge a cannibalizzare una quota importante del traffico esistente, e determina una instabilità generale del sistema dovuta a una elevata propensione all'abbandono della rotta, anche in rapporto all'esistenza di incentivi pubblici, che produce una elevata competizione sui prezzi e scoraggia nuovi concorrenti.

Il modello commerciale che caratterizza le compagnie *low cost* si è gradualmente esteso anche alle compagnie tradizionali, soprattutto a seguito della crisi economica globale che ha inciso profondamente sul costo del petrolio e ha avuto il suo picco massimo nel 2008 quando il greggio è arrivato a 142 dollari al barile. È chiaro come il costo energetico si ripercuota sulle tariffe aeree e quindi influenzi, in via generale, il costo del trasporto e conseguentemente la spesa turistica perché più si spende nel luogo in cui si origina il viaggio meno disponibilità si ha per la spesa a destinazione. In particolare, se nell'ambito di un pacchetto turistico il costo del trasporto incide per il 37% del costo giornaliero della vacanza, ciò significa che ogni minima variazione del costo del kerosene si ripercuote sulla spesa turistica<sup>25</sup>.

Accanto al problema energetico, la profonda trasformazione del mercato è derivata da una serie di altri fattori e, in particolare, dall'impiego e diffusione di nuove tecnologie che consentono l'acquisto diretto dei servizi aerei e dall'ampia liberalizzazione del settore aeronautico, che ha portato alla speri-

si sono affiancate nuove attività connesse alla ristorazione. Il centro della città è stato rinnovato portando modernità pur nel rispetto delle radici architettoniche.

25 V. S. PESCADOR, Mass Tourism and Air Transport, an Inevitable Relationship, cit., p. 607.

mentazione e implementazione di nuovi modelli gestionali sempre più simili a quelli delle compagnie aeree *low cost*, in cui i servizi aerei sono parcellizzati e offerti in vendita con un costo separato<sup>26</sup>. In realtà, è stato evidenziato che, nel corso del tempo, anche il modello imprenditoriale dei vettori a basso costo si è evoluto. Se, infatti, originariamente tutto era incentrato sul prezzo, le nuove compagnie stanno perseguendo una strategia di differenziazione dei servizi in modo da raggiungere un buon grado di personalizzazione, realizzando una vera e propria immagine identitaria che consente di essere facilmente riconosciuti e scelta dai clienti<sup>27</sup>. In tal modo si vi è venuta a creare una molteplicità di modelli imprenditoriali che, unitamente alla maggiore vocazione commerciale degli aeroporti, ha modificato la natura delle relazioni industriali delle compagnie aeree<sup>28</sup>.

Il primo modello commerciale di vettore *low cost* è nato negli Stati Uniti con la *Southwest Airline*, che aveva iniziato a effettuare i collegamenti verso aeroporti secondari nel Texas. Nel 1995 la formula è stata importata in Europa con Ryanair e oggi esistono oltre 95 compagnie a basso costo che fanno volare circa 650 milioni di passeggeri – ossia circa il 24% del totale – con più di 6 milioni di voli, che hanno inaugurato 1.200 nuove rotte in Europa prevalentemente tra aeroporti secondari, e che, attualmente, controlla oltre il 50% dello spazio aereo europeo. Il dato più interessante, tuttavia, concerne il fatto che tra il 2000 e il 2008 i vettori *low cost* hanno fatto volare 13 milioni di turisti in Europa, ma solo per 3 milioni si tratta di passeggeri sottratti alle compagnie tradizionali. Ciò significa che le quote acquisite sono pari a 10 milioni di passeggeri nuovi, che hanno potuto viaggiare solo in ragione dei costi ridotti, distogliendo risorse economiche ad altre attività<sup>29</sup>.

26 In particolare si è incrementata la vendita on-line, riducendo l'intermediazione delle agenzie di viaggio e i conseguenti costi di intermediazione. Alcune compagnie tradizionali hanno dato origine al ramo aziendale *low cost* come è accaduto con KLM e Transavia. V. in proposito L. HUNTER, Low cost airlines: Business Model and Employment Relations, in *European Management Journal*, (2006), Vol. 24, No. 5, pp. 315-321.

27 V. F. ALAMDARI S. FAGAN, Impact of the adherence to the original Low-cost model on the profitability of Low-cost airlines, in *Transport Reviews*, (2005), 25, 377-392.

28 A. GRAHAM, Understanding the low-cost carrier and airport relationship: A critical analysis of the salient issues, in *Tourism Management*, (2013), 36, pp. 66-76.

29 V.S. PESCADOR, Mass Tourism and Air Transport, an Inevitable Relationship, cit. 610; A.M. WILLIAMS, V. BALAZ, Low-Cost Carriers, Economics of Flows and Regional Externalities, in *Regional Studies*, (2009), 43, 677-691, in cui si evidenzia il ruolo nel cambiamento delle abitudini di viaggio e nella creazione di una nuova geografia nel trasporto aereo europeo, caratterizzata da prezzi bassi, nuove connessioni e nuove frequenze.

I pilastri su cui si basa l'attività dei vettori a basso costo che, inevitabilmente, si ripercuote sul mercato turistico, sono sostanzialmente tre.

In primo luogo il modello commerciale si poggia su un efficiente sistema di gestione e di controllo dei costi. Ciò implica che, anche gli aeroporti debbano trovare un assetto adeguato a tali compagnie, in termini di capacità, costi e requisiti operativi. Si tratta di un adattamento indispensabile perché la continua concorrenza tra aeroporti in un contesto di mutevoli politiche locali porta le compagnie aeree a cambiare rapidamente in funzione della migliore offerta.

Il secondo parametro di riferimento è costituito dalla scelta di eseguire voli tendenzialmente medio-brevi secondo il modello *point-to-point*, con passeggeri di breve permanenza per un turismo prevalentemente cittadino o costiero, soprattutto nel fine settimana.

Il terzo pilastro è, infine, quello relativo alle politiche di aiuti locali – che assumono le più svariate forme che vanno dalle infrastrutture aeroportuali dedicate, alla promozione di politiche di aiuti indiretti – con la finalità di incrementare il numero dei passeggeri attratti da voli diretti senza scali e da prezzi competitivi.

Da un punto di vista economico, è chiaro che una regione intenda investire in una compagnia *low cost* così da indurla a utilizzare lo specifico aeroporto, attraverso qualsiasi tipo di sussidio. Questi aiuti, diretti o conferiti attraverso entità regionali o locali, sono controversi perché le compagnie che non li ricevono ritengono che si tratti di concorrenza sleale, sia perché c'è il rischio che ricadano nel divieto di aiuti di Stato. Ovviamente, in tanto questi sussidi sono erogati in quanto vi siano dei risultati positivi. Deve, quindi, essere individuato attentamente il tipo di aiuto che deve fungere da stimolo alla crescita della regione. In Spagna, ad esempio, gli incentivi alle compagnie *low cost* non sono erogati dagli aeroporti ma direttamente dalle autorità locali, provinciali o regionali, e possono consistere in aiuti diretti ai passeggeri o indiretti attraverso il coinvolgimento di una specifica compagnia in una campagna di promozione turistica<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Quanto è avvenuto in Spagna ha dato luogo a un ampio dibattito tra i gestori degli aeroporti regionali, che ha portato alla creazione di una specifica autorità in Galizia di cui fanno parte gestori aeroportuali, rappresentanti del Governo regionale e municipale, oltre che rappresentanti delle associazioni imprenditoriali, con il compito di esaminare gli effetti dell'introduzione di nuove rotte (soprattutto attraverso compagnie *low cost*) negli aeroporti della regione e di verificare, a posteriori, l'impatto economico degli aiuti erogati a tali compagnie. Autorità simili sono state costituite anche in altre regioni spagnole. La reale novità di queste commissioni è la partecipazione dei gestori aeroportuali nella

Si pone, dunque, il problema degli aiuti di Stato e della relativa disciplina comunitaria. È stato, tuttavia, rilevato che il divieto di aiuti di Stato in ambito comunitario potrebbe favorire Paesi extraeuropei, come per esempio è accaduto in Marocco in cui, non sussistendo alcun vincolo all'intervento pubblico, sono stati erogati molteplici incentivi alle compagnie che effettuano collegamenti con l'Europa, in tal modo aggirando sostanzialmente le regole sulla concorrenza. L'effetto è stato che il Marocco ha visto crescere il numero di turisti dai 4,3 milioni registrati nel 2000, a 10 milioni nel 2010 che, secondo le stime, raddoppleranno nel 2020. In tali condizioni Ryanair ha introdotto 42 nuove rotte che sono chiaro indice di un mercato in fortissima espansione<sup>31</sup>.

Come già accennato, sebbene l'espansione delle compagnie *low cost* abbia certamente incrementato il mercato turistico, non si può negare che vi siano stati anche degli effetti negativi, derivanti dalla chiusura di tratte ritenute non più redditizie da parte delle compagnie tradizionali. L'abbandono della rotta, infatti, determina un monopolio delle compagnie *low cost* che però si caratterizzano per le strategie commerciali di brevissimo periodo e per il conseguente abbandono delle destinazioni senza che siano lasciati i normali tempi di reazione.

In conclusione, la grande diffusione delle compagnie a basso costo costituisce certamente un fenomeno positivo, anche dal punto di vista dell'incremento dei flussi turistici, ma se si abbandona la prospettiva di breve termine ci sono due rischi che devono essere considerati.

Il primo è l'inevitabile monopolio che si viene a creare in certe destinazioni, con il rischio di maggiori prezzi e la conseguente riduzione dei voli che, unitamente all'estromissione delle compagnie meno efficienti, determina una enorme instabilità del mercato.

Il secondo pericolo consiste nel fatto che, come già evidenziato, vi è sicuramente un incremento dei passeggeri ma si tratta di un segmento poco interessante dal punto di vista degli investimenti turistici della destinazione perché sono soggetti con poco potere di spesa. In sostanza, se scompaiono le compagnie tradizionali – che si rivolgono a un *target* turisticamente più utile – la destinazione diviene improduttiva di guadagni e gli investimenti fatti per lo sviluppo si trasformano in perdite.

determinazione delle strategie per attrarre i vettori *low cost*. V. sul punto J.I. CASTILLO-MANZANO, L. LÓPEZ-VALPUESTA, F. GONZÁLEZ-LAXE, *The effects of the LCC boom on the urban tourism fabric: The viewpoint of tourism managers*, cit., p. 1086.

<sup>31</sup> V.S. PESCADOR, *Mass Tourism and Air Transport, an Inevitable Relationship*, cit., pp. 611-612.

#### 4. IL PROBLEMA DEGLI AIUTI DI STATO.

Si è detto che le compagnie *low cost* per iniziare a operare su una rotta spesso sono sostenute con incentivi e sconti tariffari sui servizi aeroportuali. In ambito europeo, tuttavia, si pone un problema fondamentale che deriva da quanto disposto dall'art. 107 TFUE che al §1 stabilisce il divieto di aiuti di Stato ossia di risorse che – in qualsiasi forma erogate – favoriscano alcune imprese o produzioni o falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Si tratta, tuttavia, di un divieto non assoluto perché si indirizza esclusivamente aiuti che hanno come conseguenza diretta un vantaggio o beneficio che altrimenti non vi sarebbe in condizioni normali di mercato<sup>32</sup>.

Il divieto di aiuti di Stato, però, mal si concilia con alcune esigenze fondamentali per il mercato comune, connesse alla rilevanza strategica del settore aeronautico, la cui capacità espansiva si rivolge a settori economici importantissimi come, appunto, quello turistico.

In sostanza, accanto al divieto esiste una vera e propria strategia Europea per l'aviazione il cui obiettivo può essere così sintetizzato<sup>33</sup>:

- a) sfruttare i mercati in crescita migliorando i servizi, l'accesso al mercato e le opportunità di investimento;
- b) incrementare i voli migliorando l'efficienza e la connettività;
- c) mantenere elevati standard di sicurezza anche attraverso l'innovazione tecnologica;
- d) creare posti di lavoro di alta qualità, nel rispetto dei diritti dei passeggeri e dell'ambiente.

Tali obiettivi sono stati più recentemente ribaditi e ampliati nella comunicazione "Aviazione: un'Europa aperta e connessa"<sup>34</sup>, in cui si prende atto dell'importanza cruciale dell'aviazione per l'Unione Europea ai fini della mobilità e per ragioni occupazionali<sup>35</sup>, anche in ragione del fatto che rappresenta

il 26% del mercato mondiale, con una contribuzione al PIL di 510 miliardi di euro l'anno, e con un indotto di posti di lavoro di 9,3 milioni.

Uno dei problemi fondamentali è quello della concorrenza e su tale versante l'Unione Europea sta migliorando le possibilità di accesso al mercato e le opportunità di investimento in modo da incrementare la presenza a livello internazionale con condizioni di libero mercato, attraverso la conclusione di accordi con Paesi extraeuropei, in modo da creare le condizioni di certezza giuridica indispensabili per gli investitori, fermo restando che ogni compagnia deve fare il modo di essere competitiva.

Un altro importante ambito di intervento concerne gli investimenti esteri nelle compagnie europee, e sotto tale profilo la liberalizzazione del mercato ha eliminato gli ostacoli esistenti.

Per quanto concerne, invece, il problema dei limiti alla crescita nei cieli europei, si parte dalla considerazione per cui la connettività aerea continua a essere un problema per alcune regioni europee, ossia quelle insulari e ultra-periferiche. Pertanto si prende atto della necessità di intervenire nei casi in cui, per una domanda insufficiente o per il fallimento del mercato, la connettività esistente non riesce a soddisfare le esigenze delle comunità locali. Per tali situazioni sono previsti, com'è noto, gli oneri di servizio pubblico, che possono migliorare i collegamenti con il resto d'Europa, ma nel rispetto delle condizioni previste dal reg. (CE) 1008/2008, sebbene la stessa Commissione prenda atto dell'applicazione non sempre conforme delle regole esistenti. Per tale ragione, dunque, sono presentati una serie di orientamenti interpretativi per fare maggiore chiarezza in ordine alla ideazione progettazione e attuazione degli oneri di servizio pubblico<sup>36</sup>.

Un ultimo aspetto affrontato è il miglioramento dell'efficienza dello spazio aereo per rimediare ai fenomeni di frammentazione e interruzione del traffico causata da condizioni meteorologiche avverse, eventi eccezionali, guasti tecnici, situazioni di crisi e azioni sindacali.

Per quanto concerne in modo specifico gli aiuti di Stato, il panorama si caratterizza per un consistente apparato di norme e linee guida, tra le quali sembra utile richiamare la Comunicazione del 2016 sulla nozione degli aiuti

36 Comunicazione della Commissione "Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio — Oneri di servizio pubblico (OSP)" (2017/C194/01). Per un esame degli Oneri di servizio pubblico v. M. DEIANA, Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo, in Dir. Trasp. 2001, p. 423 ss., A.A.V.V., La continuità territoriale della Sardegna: passeggeri e merci, *low cost* e turismo, Roma, 2015.

32 In proposito v. G. PRINEDDU, Le compagnie *low cost* tra disciplina dei servizi aerei e tutela dell'utente, Roma, 2017, pp. 54 ss.

33 Cfr. la Comunicazione della Commissione sulla strategia per l'aviazione in Europa del 2015 (COM/2015/598 final).

34 COM/2017/286.

35 Si consideri che nei 25 anni dalla liberalizzazione e dalla creazione del mercato unico europeo si è passati da 10.000 voli al giorno del 1992 a 23.000 voli nel 2016, con 7.400 rotte.



di Stato e agli Orientamenti del 2014 sugli aiuti ad aeroporti e compagnie aeree<sup>37</sup>.

L'esigenza di elaborare gli Orientamenti è derivata dal crescente numero di denunce pervenute alla Commissione europea relative all'esistenza di accordi tra aeroporti (specie regionali) e compagnie aeree (soprattutto *low cost*), che surrettiziamente celavano aiuti di Stato sotto forma di diritti aeroportuali particolarmente bassi, sconti su diritti aeroportuali o altri tipi di incentivi. Per tale ragione la Commissione è intervenuta, dapprima nel 2005 e successivamente nel 2014, con gli orientamenti utili a limitare le distorsioni della concorrenza, pur mantenendo l'ammissibilità degli aiuti di Stato diretti a contribuire al raggiungimento di importanti obiettivi di interesse comune per l'Unione: mobilità dei cittadini, collegamento tra regioni europee, lotta alla congestione dei principali *hub*, e sviluppo regionale. Si è rilevato che, sebbene negli orientamenti del 2005 gli aiuti di Stato fossero vietati, la Commissione è stata particolarmente indulgente per evitare la chiusura di molti aeroporti europei necessari per la mobilità dei cittadini e l'accessibilità delle Regioni. Per tale motivo, con i nuovi Orientamenti, entrati in vigore il 4 aprile 2014, si è previsto che gli aiuti di Stato non siano vietati *tout court*, nonostante la loro natura fortemente distorsiva, ma che siano ammessi in via eccezionale e per un periodo transitorio di dieci anni<sup>38</sup>.

Gli Orientamenti, dunque, indicano in quali circostanze, alcuni tipi di misure rappresentino aiuti di Stato, sia relativamente alle misure in favore degli aeroporti, sia per quanto concerne gli accordi tra aeroporti e compagnie.

Cercando di riassumere per linee generali il problema, per potersi parlare di aiuto di Stato occorre che la sovvenzione pubblica sia concessa a favore di un'impresa – a prescindere dalla sua forma giuridica e dalle modalità di finanziamento – che svolga un'attività economica volta a immettere sul mer-

cato beni o servizi. Sotto tale profilo, nel 1994 con una Comunicazione la Commissione europea aveva precisato che la costruzione, ampliamento di infrastrutture di trasporto e gestione delle stesse non costituiscono attività economiche. Successivamente, però, la Corte di giustizia si è espressa in senso opposto con le due sentenze *Aéroports de Paris* del 2000<sup>39</sup> e *Leipzig-Halle* del 2011<sup>40</sup>, soprattutto in relazione alla costruzione, ampliamento e gestione di infrastrutture aeroportuali destinate a fini commerciali, ossia a fornire accesso dietro remunerazione ai relativi servizi, fermo restando che il gestore aeroportuale esercita anche attività non economiche, ossia quelle che rientrano sotto la responsabilità dello Stato nell'esercizio dei poteri pubblici.

In base agli Orientamenti della Commissione europea un finanziamento pubblico concesso al gestore aeroportuale non costituisce aiuto di Stato se sono rispettate tre condizioni<sup>41</sup>.

In primo luogo il finanziamento deve essere erogato per lo svolgimento di attività non economiche, individuate sulla base di una lista esemplificativa contenuta negli Orientamenti (ad esempio controllo del traffico aereo, servizi di polizia, servizi doganali, servizi antincendio per gli aerei, attività finalizzate alla protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita, e in particolare, il controllo dei passeggeri e dei bagagli). È, dunque, fondamentale distinguere tra attività economiche e non economiche, perché un aiuto di Stato si può configurare solo se l'attività è del primo tipo. Non si è in presenza di un aiuto di Stato neanche quando l'impiego dell'infrastruttura contempla un'attività economica di carattere meramente accessorio in quanto si connette in modo intrinseco all'uso non economico dell'infrastruttura, utilizza i medesimi fattori produttivi dell'attività non economica e ha una consistenza limitata rispetto alla capacità complessiva dell'infrastruttura.

In relazione a tale aspetto è necessario differenziare tra aeroporto e infrastruttura aeroportuale. Il primo è il soggetto che fornisce a titolo oneroso – ossia attraverso i diritti aeroportuali – i servizi alle compagnie aeree, come l'assistenza agli aeromobili, ai passeggeri e alle merci. La seconda, invece, è rappresentata dalla struttura e dagli impianti che consentono l'erogazione

37 Comunicazione della Commissione "Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree", (2014/C 99/03).

38 V. O. SIMEON, G. PERINI, Gli aiuti di Stato agli aeroporti nei nuovi Orientamenti della Commissione europea, cit. 170 ss. In realtà, per gli aeroporti con più di tre milioni di passeggeri all'anno, il divieto di aiuti non è derogabile, perché si tratta di aeroporti in grado di utilizzare risorse proprie. Per quelli, invece, con un traffico compreso tra i 700.000 e 3 milioni è ammesso un periodo transitorio di 10 anni in cui sono ammissibili gli aiuti al funzionamento purché i gestori facciano il possibile per coprire tali costi con risorse proprie al termine di tale periodo. Per gli aeroporti con meno di 700.000 passeggeri gli aiuti possono essere erogati per un periodo massimo di 5 anni, con la previsione di una valutazione dopo 4 anni per capire se sia necessario estendere il periodo transitorio. Quanto all'intensità dell'aiuto, si prevede un 50% per la prima tipologia ammessa al finanziamento, mentre per la seconda un importo massimo dell'80%.

39 Sentenza del Tribunale 12 dicembre 2000, causa T-128/98, *Aéroports de Paris/Commissione* (Racc. pp. II-3929).

40 Sentenza del Tribunale 24 marzo 2011, cause riunite T-443/08 e T-455/08, *Leipzig-Halle* (Racc. pp. II-01311).

41 V. O. SIMEON, G. PERINI, Gli aiuti di Stato agli aeroporti nei nuovi Orientamenti della Commissione europea: istruzioni per l'uso alla luce della recente prassi decisionale della Commissione, in *Le istituzioni del federalismo: bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna/ Regione Emilia Romagna, Servizio affari istituzionali e autonomie locali*, 36 (2015) Numero Speciale, pp. 161-191.

dei servizi, come le piste, i piazzali, le infrastrutture di assistenza a terra e ogni altro servizio necessario.

La distinzione tra attività economiche e non economiche è stata più volte affrontata dalla Corte di giustizia. Ad esempio nella sentenza *Leipzig-Halle* del 19 dicembre 2012<sup>42</sup> – che segna il punto di svolta nell'approccio al problema degli investimenti nelle infrastrutture pubbliche<sup>43</sup> – si è ritenuto che costituisca attività economica la costruzione di una nuova pista di decollo e atterraggio in un aeroporto civile, che sia finanziata con un apporto di capitale da parte del gestore rappresentato da una società a partecipazione pubblica. Secondo i giudici europei, infatti, la qualificazione del finanziamento dipende dall'utilizzo futuro dell'infrastruttura ossia se sarà sfruttata a fini commerciali o meno, anche perché nel caso di specie quella infrastruttura non poteva essere dissociata dalla gestione delle strutture aeroportuali che, invece, costituisce attività economica, né poteva essere considerata pertinente all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri.

Tale principio oramai costituisce il test che sia la Corte sia la stessa Commissione applicano per verificare l'esistenza di un finanziamento a un'attività economica. Pertanto se l'aiuto ha un'origine statale che produce un vantaggio a favore di alcune imprese o produzioni, con un impatto sulla concorrenza capace di incidere sugli scambi degli Stati membri, si deve verificare se, sulla base di quell'indicatore, la realizzazione dell'infrastruttura da realizzare si configuri come commerciale.

Nella stessa scia si colloca la decisione della Commissione del 1° ottobre 2014 relativa all'aeroporto *Charleroi*, in cui si è stabilito che costituisce attività economica la manutenzione di edifici, piste, approdi e carreggio<sup>44</sup>. Ancora, costituisce attività commerciale la costruzione di infrastrutture legate alla sicurezza del traffico a terra.

42 C. giust. Sentenza 19 dicembre 2012, in causa C-288/11, P *Leipzig/Halle Airport v. Commissione*, in cui la Corte confermò la decisione del Tribunale – cause congiunte T-455/08 *Flughafen Leipzig-Halle GmbH v. Commissione* e T-443/08 *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt v. Commissione* – che aveva annullato, in primo grado, la decisione della Commissione con la quale aveva ritenuto compatibile con la normativa sugli aiuti di Stato il finanziamento con 350 milioni di euro ai fini della costruzione di una nuova pista presso l'aeroporto di Lipsia/Halle.

43 In realtà il cambiamento di rotta era stato preannunciato molti anni prima con la sentenza del Tribunale 12 dicembre 2000, causa T-128/98, *Aéroports de Paris v. Commissione*, cit., in cui si era precisato che la gestione di un aeroporto costituisce attività economica.

44 Decisione (UE) 2016/2069 della Commissione del 1° ottobre 2014 relativa alle misure SA.14093 (C 76/2002).

In sintesi, in base agli Orientamenti del 2014 le attività commerciali sono costituite dai servizi aeroportuali che sono forniti dagli aeroporti alle compagnie aeree a titolo oneroso per consentire di svolgere l'attività di trasporto, l'assistenza agli aeromobili al decollo e atterraggio, l'assistenza ai passeggeri e dagli aeroporti ai passeggeri, agli spedizionieri o altri prestatori di servizi (ad esempio attraverso la locazione degli spazi ai gestori di negozi o ristoranti). Le attività non economiche, invece, si realizzano con la costruzione e gestione di aeroporti militari, torri di controllo del traffico aereo, servizi di polizia, quelli doganali, antincendio, le attività necessarie alla protezione dell'aviazione civile da attacchi illeciti. Eventuali sostegni pubblici a tali attività e alle relative infrastrutture non costituiscono aiuto di Stato se sono strettamente limitati alla compensazione dei costi che comportano.

La seconda condizione affinché il finanziamento sia ammissibile consiste nel suo stretto e rigoroso contenimento, riferito esclusivamente ai costi dell'attività ammessa.

Infine, l'erogazione del finanziamento non deve determinare una discriminazione tra aeroporti sulla base di una dimensione nazionale o regionale, in rapporto all'autorità che eroga il finanziamento.

Affinché l'aiuto volto alla realizzazione di un progetto di investimento sia ammissibile deve possedere alcuni requisiti indefettibili. In particolare, il finanziamento deve essere finalizzato all'attuazione di un interesse comune, ossia deve contribuire alla mobilità dei cittadini, al collegamento tra Regioni, allo sviluppo regionale, ovvero se si inserisce nel processo della lotta alla congestione degli *hub* e, soprattutto, se non aumenta la inutilizzazione della capacità aeroportuale della zona. La nuova infrastruttura dovrà avere una prospettiva di impiego a medio termine senza incidere in modo negativo sugli aeroporti localizzati nello stesso bacino di utenza, ossia in un'area di 100 chilometri o circa 60 minuti di percorrenza, ferma restando definizione specifica con riferimento alle peculiarità di ciascun aeroporto.

Deve, inoltre, trattarsi di un aiuto necessario, rappresentare uno strumento adeguato in rapporto all'obiettivo perseguito e deve avere un effetto di incentivazione. L'effetto incentivante deriva dal fatto che l'aiuto è idoneo a modificare il comportamento del beneficiario, ciò che implica la sua necessità, nel senso che in mancanza l'impresa non avrebbe effettuato il progetto o lo avrebbe realizzato in modo differente. In proposito la Commissione utilizza il concetto di "deficit di finanziamento del progetto" che è dato dal valore attuale netto della differenza tra le entrate attese dal progetto e i costi attesi (intesi sia come costi di investimento sia di funzionamento della infrastru-

tura), come risultano dal piano industriale. Se sussiste un deficit di finanziamento, ossia se il rapporto è di segno negativo, ciò implica che il gestore aeroportuale non avrebbe attuato il progetto se non avesse avuto l'aiuto, e quindi sussiste l'effetto di incentivazione purché, ovviamente, non sia superiore al deficit di finanziamento.

Ancora, l'aiuto deve essere proporzionato nel senso che deve essere quantificato nel minimo indispensabile per attuare il progetto, e non deve superare l'intensità massima di aiuto moltiplicata per i costi ammissibili. Tra questi vi sono quelli per la realizzazione delle infrastrutture aeroportuali come piste e piazzali e quelli per le infrastrutture di assistenza a terra. Non costituiscono, invece, costi ammissibili quelli per la realizzazione di parcheggi, ristoranti, uffici e simili. L'intensità massima di aiuto è strettamente legata alla dimensione dell'aeroporto. Se, infatti, il traffico è inferiore a un milione di passeggeri all'anno, l'importo massimo dell'aiuto è del 75%; se è compreso tra uno e tre milioni, il massimo è il 50%; se è superiore a tre milioni, l'entità massima è del 25%. Per gli aeroporti con un traffico maggiore, infine, non è ammesso alcun finanziamento perché si ritiene che siano in grado di coprire i costi degli investimenti con risorse proprie. In realtà queste percentuali possono essere modificate nei casi in cui ricorra un'ipotesi di deroga ossia, ad esempio, in caso di aeroporti situati in Regioni remote, rispetto ai quali gli aiuti possono avere un incremento del 20% del massimo previsto. Altre ipotesi di deroga concernono i progetti di trasferimento degli aeroporti con meno di un milione di passeggeri situati in regioni periferiche, e gli aiuti per circostanze eccezionali agli aeroporti anche se abbiano un traffico maggiore di cinque milioni di passeggeri.

Altre caratteristiche indefettibili dell'aiuto sono un limitato effetto negativo sulla concorrenza – rispetto al quale si deve evitare di creare capacità inutilizzata o la duplicazione di aeroporti – e il rispetto delle regole sulla trasparenza e, in particolare, l'importo massimo deve essere preventivamente stabilito e non può essere aumentato, per stimolare l'efficienza della gestione.

Un discorso particolare deve essere fatto per i servizi di interesse economico generale (SIEG) ossia quando l'area di riferimento senza l'aeroporto resterebbe isolata dal resto dell'Unione e quindi vi sarebbe un grave pregiudizio allo sviluppo economico e sociale. In proposito si deve chiarire che gli aeroporti più piccoli non sono automaticamente classificati come SIEG solo in ragione delle loro dimensioni di traffico, in quanto la valutazione deve essere svolta caso per caso. Nel caso in cui la gestione sia qualificata come servizio di interesse economico generale, il gestore ha specifici obblighi di servizio pubblico, e lo Stato membro può concedere aiuti sotto forma di compensazioni per

coprire la differenza tra costi di funzionamento e di investimento e le entrate, senza che siano applicabili i vincoli del periodo transitorio.

Un aspetto fondamentale nell'ambito della problematica relativa agli aiuti di Stato è il sostegno pubblico ai vettori aerei, per il tramite della gestione aeroportuale. In questi casi il finanziamento è ammesso se è soddisfatto il requisito del c.d. *investitore privato* meglio indicato come il M.I.E.P. (*Market Investor Economy Principle*) in base al quale si deve considerare se, sulla base delle medesime circostanze, un investitore privato con prospettive di redditività a lungo termine avrebbe sovvenzionato il progetto alle stesse condizioni del finanziatore pubblico. Se dalla valutazione deriva che l'investitore privato non avrebbe fatto l'investimento, allora l'aiuto si qualifica come congruo e necessario.

Per quanto concerne specificamente il problema degli aiuti alle compagnie aeree, il principio è soddisfatto se il prezzo dei servizi aeroportuali non è inferiore a quello di mercato, e se da un'analisi *ex ante* si può dimostrare che l'accordo tra l'aeroporto e la compagnia produrrà un'apprezzabile redditività per il primo. Di conseguenza, la compagnia aerea si qualifica come mero utente dell'infrastruttura e non si può ritenere esistente un aiuto di Stato. In realtà il test del M.I.E.P. è molto problematico perché è difficile riuscire a individuare un parametro di mercato, considerato che la gran parte degli aeroporti europei beneficia, in un modo o nell'altro, di finanziamenti pubblici.

Per quanto concerne la redditività *ex ante*, l'aeroporto deve poter dimostrare che le tariffe permettono di coprire i costi che derivano dall'accordo con la compagnia per tutta la sua durata e con un ragionevole margine di profitto sulla base di prospettive di medio termine, ossia generi un tasso di rendimento comparabile a quello che richiederebbe un imprenditore privato per un investimento con rischio analogo, misurato come tasso di rendimento interno sui flussi di cassa previsti e prodotto dall'accordo con la compagnia aerea. Tra l'altro si deve considerare che possono esservi dei benefici futuri derivanti dall'accordo, che possono essere portati in compensazione con le perdite iniziali<sup>45</sup>.

45 V. Decisione (UE) 2016/287 della Commissione del 15 ottobre 2014 sugli aiuti di Stato SA.26500 — 2012/C (ex 2011/NN, ex CP 227/2008) concessi dalla Germania a Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH e Ryanair Ltd. [notificata con il numero C(2014) 7369] in GUUE L 59/22 del 4 marzo 2016, in cui si è stabilito che alcuni dei contratti di servizi aeroportuali e marketing sottoscritti dalla Flughafen Altenburg-Nobitz (società pubblica di gestione dell'aeroporto) con Ryanair non sarebbero stati redditizi sulla base della valutazione *ex ante*. La Commissione ha accertato i costi incrementali e le entrate. I primi sono i costi di investimento e quelli di gestione che derivano dalla presenza della compagnia (prolungamento della pista, costi per il personale e simili), nonché quelli di

È importante ricordare che l'aiuto di Stato non è trasferito dall'aeroporto alla compagnia se l'aeroporto è aperto a tutti i vettori e le compagnie pagano i costi incrementali. In proposito è necessario fare una precisazione. L'aeroporto che dispone di risorse pubbliche può concedere aiuti alle compagnie aeree – ad esempio con una riduzione delle tariffe aeroportuali – senza che automaticamente vi sia un coinvolgimento statale perché ai fini di una presunzione in tal senso sono necessari alcuni indici come: l'integrazione dell'impresa nelle strutture dell'amministrazione pubblica, la natura dell'attività svolta dall'impresa e il suo esercizio in condizioni di concorrenza con gli operatori privati, lo status giuridico dell'impresa e l'intensità del controllo che le autorità pubbliche hanno sulla gestione dell'impresa<sup>46</sup>.

È abbastanza evidente che il finanziamento pubblico alle compagnie aeree può interferire sulla concorrenza e sugli scambi nel mercato europeo del trasporto aereo, oltre che avere effetti sulla concorrenza con altri mezzi di trasporto. In proposito si deve ricordare che il reg. (UE) 2017/1084 della Commissione, del 14 giugno 2017, che ha modificato il Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato («regolamento generale di esenzione per categoria») RGECE ha previsto che gli investimenti a favore degli aeroporti regionali con un traffico fino a 3 milioni di passeggeri annui possono migliorare l'accessibilità di determinate regioni e lo sviluppo locale in linea con Europa 2020. In altre parole, l'esistenza di una distorsione della concorrenza dipende dalle dimensioni dell'aeroporto più che dall'importo dell'aiuto di Stato e, pertanto, non esiste una soglia di notifica perché ciò che rileva è il traffico annuo<sup>47</sup>.

marketing. Le entrate invece sono quelle aeronautiche e extra aeronautiche incrementali per ogni passeggero della compagnia in questione.

<sup>46</sup> In proposito è interessante richiamare la decisione del 23 gennaio 2013 sulle compensazioni agli aeroporti della Sardegna per oneri di servizio pubblico, in cui si è stabilito che è imputabile allo Stato il beneficio concesso da un ente intermedio come la Regione, che ha esercitato un controllo costante sulle risorse da erogare ai vettori, attraverso i gestori aeroportuali. V. AIUTI DI STATO — ITALIA Aiuto di Stato SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) — Compensazioni di obblighi di servizio pubblico (SIEG) concesse ad aeroporti sardi Invito a presentare osservazioni a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Testo rilevante ai fini del SEE) (2013/C 152/04).

<sup>47</sup> In particolare, secondo l'art. 56 bis del RGECE gli aiuti di Stato agli aeroporti regionali per gli investimenti sono ammessi se l'aeroporto sia aperto a tutti i potenziali utenti sulla base di criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori, e se gli investimenti non siano superiori a quanto è necessario per accogliere il traffico previsto secondo una proiezione di medio termine. Sono esclusi gli aiuti di Stato finalizzati alla delocalizzazione di aeroporti già esistenti o per la creazione di un nuovo aeroporto passeggeri, oppure

Altro aspetto da considerare concerne gli aiuti di Stato a favore di compagnie aeree per il lancio di una nuova rotta. Si tratta di aiuti non previsti dal RGECE, ma possono essere considerati ammissibili sulla base degli Orientamenti. Ciò deriva, in particolare, dal fatto che contribuiscono a raggiungere l'interesse comune alla mobilità dei cittadini europei e la connettività delle regioni remote. Tale obiettivo, ovviamente, non sussiste se il collegamento è già operato da una rete ferroviaria ad alta velocità o da altro aeroporto che serve lo stesso bacino di utenza e in condizioni analoghe, specie per quanto concerne la durata del viaggio. In particolare l'ammissibilità dell'intervento statale si verifica quando si tratti di rotte che devono essere iniziate per collegare aeroporti con meno di 3 milioni di passeggeri l'anno con altro aeroporto dello spazio economico europeo; oppure nel caso di rotte che collegano un aeroporto di una regione remota con altro aeroporto localizzato all'interno o all'esterno dello spazio europeo; o, ancora quando si tratti di rotte che collegano un aeroporto con un traffico compreso tra i 3 e i 5 milioni di passeggeri che, pur non trovandosi in regioni remote, verta in una situazione del tutto eccezionale che deve essere adeguatamente motivata. Ovviamente non sono compatibili gli aiuti all'avviamento di rotte che coinvolgono un aeroporto con più di 5 milioni l'anno che non sia localizzato in regioni remote.

Anche nei casi in cui sono ammessi, gli aiuti devono essere adeguatamente motivati sulla base di un piano industriale realizzato dalla compagnia, da cui emerge che la rotta che intende avviare ha delle prospettive di redditività decorsi tre anni dal finanziamento pubblico o, se non c'è un piano industriale, a condizione che vi sia l'impegno irrevocabile con l'aeroporto a mantenere la nuova rotta per un periodo almeno pari alla durata dell'aiuto di Stato. L'effetto dell'incentivo deve esser tale che, in sua assenza, la nuova rotta non sarebbe stata attivata, e il servizio può essere iniziato solo dopo la presentazione della domanda di aiuto all'autorità erogatrice. L'intervento pubblico deve essere proporzionale, con una intensità massima del 50% dei diritti aeroportuali in relazione a una rotta fino a tre anni. I costi ammissibili sono rappresentati

in favore di aeroporti ubicati entro 100 km di distanza o 60 minuti di percorrenza in automobile, autobus, treno da un aeroporto già esistente che gestisce servizi di linea; oppure ancora ad aeroporti con una media annuale di traffico superiore a 3 milioni di passeggeri nei due esercizi finanziari precedenti; e infine ad aeroporti con una media annuale di traffico merci superiore alle 200 mila tonnellate nei due esercizi finanziari precedenti. Tali limiti prevedono, comunque, delle esclusioni. In primo luogo è possibile l'aiuto in favore di aeroporti con una media annuale fino a 200 mila passeggeri nei due esercizi precedenti se l'aiuto non può comportare un aumento di tale media oltre i 200 mila passeggeri nei due esercizi finanziari successivi alla sua concessione; ancora è ammesso se l'aeroporto è ubicato entro 100 km di distanza da aeroporti che già gestiscono servizi di linea a condizione che il collegamento tra questo e gli altri esistenti comporti un tempo di percorrenza attraverso il trasporto marittimo di almeno 90 minuti o il trasporto aereo.

esclusivamente dai diritti aeroportuali relativi alla nuova rotta. Poiché non devono esservi effetti distorsivi sulla concorrenza, l'aiuto di Stato non è ammesso se il collegamento operato con la nuova rotta è già effettuato da un servizio ferroviario ad alta velocità o da altro aeroporto nello stesso bacino di utenza in condizioni analoghe. Per tale ragione vi è l'obbligo di dare adeguata pubblicità al progetto per l'avvio di nuove rotte in modo da consentire a tutte le compagnie interessate di presentare offerte.

Infine, una particolare categoria di aiuti è quella a carattere sociale per i servizi di trasporto aereo, che sono compatibili con l'art. 107 n. 2 lett. a) TFUE e con gli Orientamenti se: a) sono effettivamente a favore dei consumatori finali; b) sono riservati ad alcune categorie di passeggeri che viaggiano su una tratta (come bambini, disabili, soggetti a basso reddito, studenti, anziani) oppure servono a collegare la popolazione residente in aree remote (es. isole e aree scarsamente popolate); c) sono concessi senza discriminazioni alle compagnie che prestano il servizio.

## 5. BREVI CENNI SULL'ESPERIENZA ITALIANA.

Prima della liberalizzazione il traffico aereo italiano si basava sostanzialmente sulle rotte della compagnia di bandiera Alitalia, che collegavano Roma ad altre città. Con la liberalizzazione si è verificato un importante incremento del numero dei passeggeri, con una tendenza alla crescita costante. Nell'ambito di tale processo, alcuni aeroporti di dimensioni medio-piccole come Bergamo, Pisa e Catania si sono imposti sul mercato grazie alla presenza di una compagnia *low cost*, generando la comune convinzione che qualsiasi aeroporto potesse fungere da vero e proprio motore dell'economia regionale con particolare riferimento al turismo, all'occupazione e alla mobilità in senso ampio, a condizione che fosse in grado di attrarre una compagnia *low cost*. La conseguenza è stata, in alcune aree, una vera e propria corsa all'apertura di nuovi aeroporti e nuove rotte che ha spesso condotto a un sovradimensionamento infrastrutturale rispetto alla zona di riferimento e, in particolare, stante l'esistenza di altri aeroporti già operativi e sostanzialmente sufficienti a soddisfare la domanda. Questi nuovi aeroporti hanno cercato di attrarre vettori con aiuti indiretti, ampie pratiche di *co-marketing* ma in tal modo hanno solo incrementato le perdite, situazione ancora più grave data la natura di denaro pubblico utilizzata, senza un corrispondente effetto positivo in termini di sviluppo della mobilità o dell'economia locale.

Da un punto di vista normativo, invece, a seguito della comunicazione della Commissione del 4 aprile 2014 contenente i nuovi Orientamenti sugli aiuti di Stato alle compagnie aeree e agli aeroporti, il Ministero delle Infrastrutture

e dei trasporti ha emanato il decreto n. 397 del 2 ottobre 2014 contenente le "Linee guida per la regolazione delle politiche di incentivo e supporto in funzione di avviamento e sviluppo di rotte aeree da parte dei vettori ai sensi dell'art 13, commi 14 e 15 del Decreto Legge del 23.12.2013, n. 145, come modificato dalla legge di conversione del 21.2.2014, n. 9", e il successivo decreto n. 275 dell'11 agosto 2016 con cui tali Linee guida sono state emendate, in modo da superare alcune difficoltà interpretative e far meglio emergere l'opportunità di incentivare il traffico negli aeroporti regionali per favorire lo sviluppo dei territori interessati.

Il quadro normativo di riferimento è, dunque, quello degli Orientamenti della Commissione europea del 2014, di cui si richiamano i principi fondamentali e, in particolare, il criterio per cui quando il gestore aeroportuale dispone di fondi pubblici, può stipulare accordi commerciali con le compagnie aeree senza dare vita a un aiuto di stato solo se rispetta il test "M.E.O." ovvero il test dell'operatore in un economia di mercato e quindi se il prezzo praticato per i servizi aeroportuali è quello di mercato oppure se sussiste, in base a un'analisi *ex ante*, una previsione di profittabilità incrementale a vantaggio dell'aeroporto. In tutto ciò si ricorda che è possibile operare una differenziazione dei prezzi, ma a condizione che siano rispettate le norme in materia di concorrenza e quelle di settore e, in particolare, gli artt. 101 e 102 del TFUE, e la direttiva 2009/12/CE. Tale direttiva regola i diritti aeroportuali stabilendo, fondamentalmente, che gli incentivi per l'avvio di nuove rotte che promuovano lo sviluppo delle regioni svantaggiate e ultra-periferiche, devono essere previsti nel pieno rispetto delle norme di diritto comunitario, dovendosi evitare che siano create delle discriminazioni tra utenti dell'aeroporto, e quindi che garantendo che tutte le compagnie possano accedere a un livello differenziato di infrastrutture e servizi senza discriminazioni, specie quando la domanda supera l'offerta. In tal caso è il gestore aeroportuale a dover prevedere criteri obiettivi e trasparenti ai fini di un'eventuale differenziazione di tali diritti aeroportuali, la quale dovrà in ogni caso essere trasparente, oggettiva e basata su criteri chiari. La direttiva è stata attuata in Italia con il D. Lgs. 24 marzo 2012 n. 27 che ha previsto i criteri per la determinazione dei diritti aeroportuali e, in particolare, ha richiamato il principio di non discriminazione pur ammettendo la differenziazione in funzione della qualità ed estensione dei servizi e dei relativi costi o di ogni altra ragione oggettiva, trasparente e non discriminatoria. Per soddisfare il criterio che rende ammissibile l'aiuto di Stato – ossia il MEO – la tariffazione differenziata dovrebbe avere una giustificazione dal punto di vista commerciale ossia le misure consentite dal gestore alle compagnie devono contribuire, in una prospettiva *ex ante*, alla redditività del gestore stesso considerando i costi e i ricavi incrementali. Ancora, si prevede che, per valutare tale conformità si dovrebbe tener conto, oltre che

- i benefici attesi;

- i requisiti che devono possedere i vettori (tipologia di aeromobili, penetrazione sul mercato, rispetto normativa antimafia, regolarità contributiva e fiscale);

- il termine per la manifestazione di interesse da parte dei vettori.

Qualora vi siano delle variazioni in corso d'anno, il programma dovrà essere prontamente aggiornato. Infine, sempre sul sito *web* del gestore aeroportuale dovranno essere pubblicati entro 15 giorni gli esiti delle procedure di concessione di incentivi che non soddisfano il test M.E.O., dandone specifica comunicazione all'Autorità di regolazione dei trasporti e all'ENAC, ed entro il 31 gennaio dell'anno successivo l'ammontare complessivo a consuntivo delle incentivazioni concesse nell'anno precedente.

Qualora siano rispettate le condizioni previste, le procedure di scelta dei beneficiari sono lasciate alla libera iniziativa imprenditoriale dei gestori aeroportuali.

## 6. INSULARITÀ VICINA E LONTANA.

Una volta delineato il panorama economico e normativo che lega il trasporto aereo e le isole, sembra interessante soffermarsi brevemente sul concetto di insularità in ambito internazionale e comunitario<sup>48</sup>.

Dal punto di vista del diritto internazionale è con la Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 che le isole hanno cominciato a trovare uno specifico riferimento a livello normativo, laddove la Convenzione vi fa riferimento nella Parte IV (art. 46-54) e nella Parte VIII (art. 121) che delineano «il regime giuridico delle isole».

In ambito europeo, invece, il riconoscimento delle isole è successivo, sebbene si tratti di un tema che tocca questioni fondamentali per lo sviluppo equilibrato delle politiche comunitarie. Nel trattato istitutivo del 1957, infatti, i territori insulari hanno una rilevanza solo con riferimento alle regioni ultra-periferiche e bisogna attendere il Trattato di Amsterdam del 1997 perché la specificità delle regioni insulari porti a una nuova formulazione dell'art. 158 (e conseguentemente dell'art. 159) del Trattato, riconoscendosi che l'at-

<sup>48</sup> Per un approfondimento si rinvia a G. Armao, *Insularità, autogoverno e fiscalità nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 2017, pp. 765-789.

dei diritti aeroportuali, anche delle entrate non aeronautiche che derivano in qualche modo dall'esistenza di tali compagnie, e dei benefici derivanti dalle esternalità di rete come l'aumento di valore dell'aeroporto o la capacità di attrarre nuove compagnie aeree. Parimenti si dovrebbe tener conto dei costi incrementali che derivano dall'attività svolta dal vettore, compensati di tutte le categorie di spese o investimenti.

In definitiva, se le condizioni offerte a una compagnia in un dato aeroporto fossero offerte con l'intento di realizzare un profitto i cui incentivi non sono falsati dall'intervento pubblico, ossia se la redditività del gestore viene sostanzialmente aumentata, non si può ritenere che la compagnia riceva un aiuto pubblico.

Per tale ragione l'art. 13 comma 14 del D.L. 23 dicembre 2013 n. 145, come convertito con modificazioni con la L. 21 febbraio 2014 n. 9, deve essere interpretato alla luce delle linee guida della Commissione europea e della giurisprudenza della Corte di giustizia, specie con riferimento al caso *Charleroi*. Pertanto, gli accordi tra gestori e compagnia che non superano il test M.E.O. possono essere attuati solo una volta che si è esperita in modo trasparente la procedura per la scelta del beneficiario in modo da garantire la più ampia partecipazione ai vettori interessati. In questi casi, infatti, l'aiuto di Stato è ammissibile se il gestore intende avviare e sviluppare nuove rotte ma nell'osservanza dei principi di trasparenza e competitività. Scopo delle linee guida del Ministero è mettere i vettori in condizione di parità ossia garantire la pari opportunità. I soggetti destinatari di queste norme sono, da una parte, i gestori aeroportuali che intendano incentivare l'attuazione di nuove rotte e che, quindi, debbano esperire procedure di scelta dei beneficiari garantendo la più ampia partecipazione e comunicando gli esiti all'Autorità di regolazione dei trasporti e all'ENAC; dall'altra ci sono le compagnie aeree beneficiarie degli obblighi di trasparenza, imparzialità e non discriminazione.

Al fine di assicurare la più ampia trasparenza delle incentivazioni che non soddisfano il test M.E.O. i gestori sono tenuti a svolgere una serie di adempimenti. In primo luogo devono pubblicare semestralmente sul proprio sito *web* il programma complessivo delle incentivazioni che intendono attivare per l'anno o gli anni successivi specificando:

- la tipologia di ciascuna incentivazione;

- la sua durata;

- la natura come contributi, sussidi o qualsiasi altra forma di emolumento o vantaggio economico connessi all'incentivazione;

tuazione del mercato interno, in una prospettiva economica e sociale, deve tener conto dei problemi geografici delle isole. Le isole esistenti in Europa, infatti, pur senza considerare il loro grado di sviluppo economico, hanno limitazioni nello sviluppo endogeno e nelle comunicazioni con il resto del continente e, dunque, presentano una fragilità economica che spesso deriva dall'assenza di varietà. Con il Trattato di Maastricht del 1992 si è riconosciuto tra gli obiettivi principali il principio di coesione economica e sociale, che ha portato all'istituzione di un Fondo di coesione per i quattro Stati meno sviluppati nella Comunità (ossia Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna)<sup>49</sup>. In occasione della revisione del Trattato di Maastricht, Grecia, Spagna, Italia e altri Paesi hanno proposto l'aggiunta di un riferimento specifico ai problemi delle isole, accanto alle zone rurali e a quelle ultra-periferiche. La tematica si è ripresentata con il Trattato di Lisbona e in particolare con gli artt. 174 e 175 del TFUE, dove costituisce la base per il riconoscimento del principio di coesione territoriale, in ragione degli svantaggi strutturali che derivano dalla condizione geografica.

In tempi più recenti – ossia il 4 febbraio 2016 – le esigenze sopra evidenziate hanno indotto il Parlamento europeo a emanare una risoluzione sulla condizione di insularità, con la quale si invita la Commissione a tener conto di una serie di indicatori ai fini della valutazione della debolezza economica e sociale, e quindi degli svantaggi che tali territori presentano in modo permanente.

Altro aspetto in cui, secondo il Parlamento, si palesa necessario un intervento è quello relativo alla stagionalità, in un contesto in cui il turismo rappresenta un importante fattore dell'economia locale, con gravi rischi non solo per gli investimenti ma anche per lo sviluppo ecologicamente sostenibile di tali regioni.

Ancora, si riconosce l'importanza di alcune misure di sostegno atte a contrastare il fenomeno dello spopolamento, considerato che per le isole è più difficile adottare adeguate politiche per far fronte a tali svantaggi, anche a causa della distanza dalle coste continentali che, indubbiamente, determina costi supplementari a livello di sistemi di trasporto di persone (e merci) e in termini di accesso al mercato.

<sup>49</sup> Rileva G. ARMAO, *Insularità, autogoverno e fiscalità nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, cit., p. 772, che, nonostante tanti anni di politiche di coesione regionale, il PIL pro capite della gran parte delle isole europee è inferiore al 75% della media comunitaria. Tuttavia, con l'entrata in Europa dei Paesi dell'Est la media europea del PIL pro capite si è abbassata e ciò ha portato diverse regioni insulari a conseguire gli obiettivi di coesione, che implica il non poter più ricevere i finanziamenti.

La particolare considerazione delle differenze e peculiarità delle isole induce il Parlamento a rivolgere espressamente un invito alla Commissione affinché sia istituita una categoria omogenea costituita da tutti i territori insulari, che abbia il suo fondamento giuridico proprio nell'art. 174 TFUE. Tra gli obiettivi delle politiche da intraprendere o da rafforzare in favore delle isole si ricorda in particolare, oltre al peculiare regime di fiscalità agevolata vigente in alcune zone, l'esigenza di un miglioramento dei collegamenti marittimi ma ancor più un vero e proprio sviluppo dei servizi di trasporto aereo, con un particolare riguardo ai nodi di trasporto, ai trasporti intermodali, alla mobilità sostenibile e allo sviluppo territoriale equilibrato attraverso la promozione dell'innovazione e competitività di tali regioni che si trovano a grandi distanze dai principali centri amministrativi ed economici e soffrono un disagevole accesso ai trasporti. In tale contesto è importante ricordare che nell'ambito delle proposte di politiche di coesione dell'Unione per il periodo successivo al 2020 sono state presentate dalla Commissione proposte di regolamento con il principale obiettivo di una riforma volta a semplificare le procedure e ad aumentare l'efficacia degli investimenti. Sono, conseguentemente, individuati 5 obiettivi strategici cui destinare i diversi fondi di finanziamento, tra i quali spicca l'esigenza di intervenire su mobilità e connettività regionale.

Un discorso diverso riguarda le regioni ultra-periferiche (c.d. *outermost regions*) ossia le isole distanti dal continente europeo che, tuttavia, costituiscono domini di Paesi europei: Canarie, Madera, Azzorre, Guadalupe, La Reunion, Martinica, Guyana francese, Mayotte. In questi territori il *gap* di accessibilità è enorme e, pur nella loro diversità, sono accomunate dalle stesse problematiche di fondo, ossia la lontananza dal continente europeo, le difficoltà di accesso ai Paesi vicini, i problemi connessi alla insularità e talvolta alla doppia insularità. A parte le Canarie, si tratta di territori scarsamente popolati e con mercati piccoli, e le difficoltà di accesso hanno delle gravi ripercussioni sul costo dei beni e dei servizi locali. A tali specifiche criticità si sommano quelle che, comunemente, si riscontrano a livello europeo sulla mobilità e, in particolare, come le difficoltà di prevedere infrastrutture e servizi di trasporto in aree rurali con una scarsa densità di popolazione; o ancora la gestione della domanda di trasporto nelle fasce costiere in cui lo spazio fisico per le infrastrutture è limitato, o nelle aree urbane fortemente congestionate; infine, come ridurre i fattori negativi quali l'inquinamento e il rumore.

Il 2 marzo 2017 la Commissione europea ha costituito un gruppo di lavoro composto da esperti, in modo da chiarire quali siano gli strumenti per colmare questo *gap* di accessibilità, così da approntare un'adeguata strategia futura. Dallo studio effettuato è emerso che i tre principali problemi da risolvere possono essere schematizzati nel modo seguente: a) problemi interni a ciascun Paese, come ad esempio la realizzazione di una mobilità sostenibile;

b) problemi con il Paese che costituisce la casa madre (Spagna, Portogallo e Spagna); c) problemi con i Paesi territorialmente vicini (Caralbi, Amazonia, Oceano Indiano).

Dal punto di vista normativo si deve ricordare che le regioni ultra-periferiche sono espressamente previste dall'art. 349 TFUE perché la loro particolare condizione consente l'adozione di provvedimenti in deroga a quanto previsto dai trattati, ovviamente nel rispetto dei principi dell'Unione europea, del mercato interno e delle politiche comuni. Si prevede, dunque, la possibilità di intervenire con aiuti di Stato nel mercato interno dei servizi di trasporto per assicurare che la mobilità necessaria dal punto di vista sociale ed economico mantenga un'adeguata qualità e affidabilità; di compensare i costi di trasporto con una specifica allocazione addizionale; di assistere coloro i quali entrano nel mercato dei trasporti per stimolare la concorrenza, riducendo i costi dell'ingresso nel mercato e i rischi di fallimento; di accedere alle risorse europee nella forma di garanzie e prestiti a basso rischio per consentire lo sviluppo delle infrastrutture soprattutto per porti e aeroporti.

Si tratta, pertanto, di quattro pilastri della disciplina europea che si riferiscono specificamente alla dimensione dei trasporti, riferita al divario di accessibilità. Nel più ampio contesto della mobilità ci sono altre aree di regolamentazione che possono assistere il movimento più libero delle persone e dei beni dalle regioni ultra-periferiche. Come si è ampiamente illustrato in precedenza, il mercato interno europeo deve informarsi alla piena libertà dei servizi, nel rispetto della concorrenza ed evitando ogni comportamento distortivo, anche da parte degli Stati membri (artt. 106 e 107 TFUE).

In tale contesto esiste la possibilità di un aiuto pubblico ai servizi di trasporto, attraverso le norme sugli aiuti di Stato oppure con quelle sugli oneri di servizio pubblico qualora sussistano i presupposti per l'applicazione del Reg. 1008/2008. Vi è, tuttavia, un fattore non trascurabile che le regioni ultra-periferiche presentano, che deriva dalla estrema difficoltà per le compagnie *low cost* di attivare nuove rotte perché, salvo alcune eccezioni come le Canarie e Madera, si tratta di territori che richiedono trasporti a lungo raggio, in cui è necessario collegare l'Europa ai Caraibi o all'Oceano Indiano. Per tale ragione, piuttosto che incentivare le compagnie con risorse statali per svolgere il collegamento, si prevede un sussidio a livello personale. Si tratta di una soluzione interessante ed efficace a supporto di scopi socialmente necessari, ma potrebbe rivelarsi non sufficiente soprattutto nei periodi di alta stagione, quando il costo del trasporto subisce aumenti rilevanti.

Un'alternativa strategica potrebbe privilegiare lo stimolo della concorrenza tra compagnie aeree per le rotte a lungo raggio, in modo da rendere le destina-

zioni, non solo adeguate per le esigenze di *outgoing*, ma anche attraenti per quelle di *incoming*. Gli strumenti in tal senso possono essere molteplici, e si va dagli aiuti di Stato volti al potenziamento delle infrastrutture aeroportuali, al miglioramento dell'efficienza dei trasporti terrestri a servizio degli aeroporti e dei principali centri di attività, fino al far divenire gli aeroporti veri e propri *hub* per una migliore accessibilità su base regionale. Questi rappresentano gli interventi minimi e preliminari rispetto a qualsiasi politica che intenda attrarre investimenti sulla destinazione da parte delle compagnie aeree.

Dal punto di vista specifico, le regioni ultra-periferiche sono legate prevalentemente alla Francia, ed è proprio Parigi il punto di partenza delle rotte che collegano tali territori. È, tuttavia, molto difficile incoraggiare voli economici o rotte a forte caratterizzazione turistica anche con *charter* da altri Stati. Alcuni aeroporti europei prevedono una riduzione al 50% delle tasse aeroportuali per le nuove rotte ma si tratta di un incentivo che può non essere sufficiente per le compagnie, considerata la grande distanza.

Diverso è il discorso per Canarie e Azzorre, perché si tratta di isole più vicine all'Europa, con grandi volumi turistici e alti livelli di concorrenza di vettori aerei. Nelle Azzorre esiste un nuovo modello di trasporto aereo che combina la liberalizzazione dell'accesso al mercato di collegamenti di linea tra il Portogallo e San Miguel e Terceira con l'imposizione di oneri di servizio pubblico per le altre destinazioni (santa Maria, Faial e Pico). Tuttavia, mentre le compagnie *low cost* e *charter* operano voli diretti tra la Macaronesia e molte destinazioni europee, la concorrenza sui servizi di linea verso la madre terra è limitata e si caratterizza per le tariffe elevate.

Tra le regioni ultra-periferiche più vicine, è interessante quanto è accaduto con l'arcipelago portoghese di Madera, composto dalle isole di Madera, Porto Santo, Desertas e Selvagens (le ultime due disabitate), localizzate sull'Oceano Atlantico a circa 500 km dalla costa africana e a 1000 km dal continente europeo<sup>50</sup>. Le distanze di volo sono abbastanza contenute: un'ora e mezza da Lisbona, due da Madrid, tre ore e dieci da Parigi, tre ore e quindici da Londra, cinque da Berlino, cinque e mezza da Stoccolma. Per queste isole, ovviamente, il turismo costituisce una risorsa importantissima per lo sviluppo economico e sociale, e si tratta di un settore fortemente in crescita negli ultimi anni. I principali Paesi di provenienza turistica sono il Regno Unito, il Portogallo e la Germania da cui arriva il 61% del totale; altri Stati importanti sono la Francia, la Spagna e l'Olanda. Stante la scarsità di collegamenti marittimi, il trasporto aereo ha un'importanza determinante per la mobilità dei residenti

<sup>50</sup> I dati sono presi da S. GONÇALVES, *The impact of low-cost airlines on Madeira Islands*, Lisboa, ISCTE, 2009.



e per quella turistica, ed è chiaro che si è sviluppata una politica di incentivi per stimolare e sostenere nuove rotte o incrementare le frequenze, in stretta collaborazione con compagnie aeree e *tour operators*. Tra le isole e il Portogallo esisteva un sistema di oneri di servizio pubblico – realizzato attraverso contributi pagati direttamente ai residenti in percentuale fissa del prezzo del biglietto – circostanza che ha frenato lo stimolo alla concorrenza per quelle rotte, tanto è vero che i collegamenti con Lisbona e Oporto presentavano tariffe tra le più alte nei voli infra europei. Dal 2008, però, tali rotte sono state completamente liberalizzate e le nuove condizioni di mercato hanno indotto altre compagnie, specie *low cost*, a mostrare interesse, fino a operare 14 collegamenti settimanali con Lisbona. Il successo dei collegamenti con altri Paesi europei, tuttavia, è stato spesso legato alle vicende della specifica compagnia aerea. Esempificativo è il caso delle rotte per la Danimarca operate dalla Sterling Airline, fallita il 29 ottobre 2008, con una conseguente drastica riduzione del numero di turisti provenienti da quel Paese. Lo stesso dicasi per le rotte verso l'Irlanda, operate dalla Aer Lingus che, sebbene abbiano avuto un grande successo nei primi anni, hanno ben presto fatto registrare uno scarso coefficiente di riempimento che ha portato la compagnia ad abbandonare il collegamento. Anche i collegamenti operati da Transavia per Parigi hanno mostrato un basso coefficiente di riempimento, mentre le rotte verso il Regno Unito sono state il vero successo della liberalizzazione, probabilmente a causa della concorrenza interna tra vettori *low cost* britannici.

Totalmente diversa è l'esperienza delle isole Canarie. È stato rilevato che oltre il 90% dei turisti arriva tramite voli non di linea operati da *tour operators* stranieri ma, una volta giunti sulle isole, si tratta di soggetti che utilizzano i collegamenti interni regolari<sup>51</sup>. Lo sviluppo delle attività economiche, inoltre, ha avuto un impatto importante anche sull'incremento dei collegamenti con la penisola Iberica. Anche i collegamenti aerei di linea rivestono una grande importanza, soprattutto per ragioni diverse da quelle turistiche (ad esempio per motivi di lavoro o salute) e negli spostamenti tra le isole, ma si tratta di una connettività che sconta repentine modifiche della programmazione dei voli, risente della scarsità di posti soprattutto in certi giorni e per alcune fasce orarie, e non consente il rientro in giornata. Si tratta, evidentemente, di funzioni che possono avere un certo impatto di tipo qualitativo sullo sviluppo socio-economico delle isole. Sulla scia del *Trans-European Transport Network* – rete creata per un'integrazione delle economie dei Paesi dell'Unione europea e, in particolare, per migliorare la mobilità dei cittadini soprattutto nelle regioni periferiche – di cui le Canarie non hanno direttamente beneficiato, nel 1998 è stato elaborato un piano di sviluppo, denominato *Trans-Insular Trans-*

*port Axis*, con lo scopo di potenziare le infrastrutture portuali e aeroportuali finalizzate al miglioramento dei collegamenti tra le isole, ed eventualmente con la rete europea, di cui diviene un asse sussidiario. La considerazione di base è, infatti che un intervento sulle infrastrutture contribuisca al miglioramento della qualità dei servizi di trasporto anche se, in ultima istanza, la qualità dipende fondamentalmente dalle compagnie che li eseguono.

La connettività aerea delle isole è fortemente condizionata dalla distribuzione della popolazione che, a sua volta, è diversa per ragioni storiche e geografiche. Questo significa che la domanda di trasporto è molto diversificata tra le diverse isole (per esempio La Gomera e El Hierro richiedono servizi minimi), anche perché è fortemente condizionata dall'esistenza di oneri di servizio pubblico. Si deve precisare che una caratteristica della mobilità nelle Canarie risiede nell'importanza rivestita dai servizi marittimi, anche a seguito della diffusione di traghetti veloci, di *jetfoils* e *hydrofoils*, ampiamente impiegati nel trasporto interno tra isole. In realtà, i servizi marittimi non sono alternativi a quelli aerei, nel senso che si è venuto a creare un nuovo mercato che si muove in aggiunta e non in sostituzione di quello esistente, tanto è vero che il traffico aereo ha continuato a crescere di importanza anche per i collegamenti interni. Il trasporto aereo è di essenziale importanza per lo sviluppo delle attività economiche principali delle isole che sono per la gran parte riconducibili al turismo. In particolare, la presenza di turisti ha stimolato la crescita della domanda di mobilità interinsulare – legata sia ai turisti che si spostano per ragioni di piacere sia agli occupati nel settore turistico che si muovono per ragioni lavorative – e ciò ha prodotto un aumento di domanda per i voli di linea anche con il resto del Paese. Resta comunque il dato per il quale i collegamenti marittimi prevalgono nella mobilità interna e ciò a causa di molteplici fattori: a) l'introduzione di navi molto veloci che uniscono l'utilità del collegamento al piacere e al divertimento legato al mezzo di trasporto; b) la liberalizzazione dei servizi marittimi è avvenuta sin dal 1995, così che ora mai da tempo sussiste un buon livello di concorrenza tra gli operatori che si ripercuote sul costo dei servizi; c) attraverso i viaggi circolari con elevate frequenze si consente ai passeggeri di avere molto tempo a destinazione anche in caso di gite giornaliere; d) la capacità di trasporto dei traghetti – anche di quelli veloci – è molto ampia e può giungere fino a 900-1.000 passeggeri e ciò significa che non ci sono particolari difficoltà nel trovare disponibilità di posti

Ovviamente i collegamenti aerei prevalgono su quelli marittimi se il servizio è svolto con navi non veloci, che richiedono oltre due ore di navigazione (ad es. Tenerife-La Palma, o Gran Canaria-Lanzarote, o ancora Tenerife-Lanzarote, Tenerife-Fuerteventura, Gran Canaria-La Palma). Alcune isole, infine, non sono collegate da servizi marittimi ma solo aerei (Gran Canaria-La Gomera, Gran Canaria-El Hierro, Lanzarote-La Palma, El Hierro-La Palma). In sostanza,

51 V. J.A. HERNANDEZ LUIS, The role of inter-island air transport in the Canary Island, in *Journal of Transport Geography*, vol. 12, 3, 2004, p. 235.

i collegamenti aerei sono particolarmente importanti per Lanzarote, Fuerteventura, La Palma e El Hierro, che si caratterizzano per la mancanza o insufficienza di servizi sanitari, scolastici, amministrativi (con l'eccezione di Tenerife e Gran Canaria), e quindi richiederebbero collegamenti con molte frequenze giornaliere per consentire il rientro in giornata.

Per concludere, un cenno deve essere fatto alla situazione delle Baleari che, soprattutto negli ultimi anni, si trova a dover subire i gravi effetti del turismo di massa, cresciuto in modo esponenziale negli ultimi 40 anni<sup>52</sup>. Quando, infatti, in Europa il trasporto aereo non era ancora stato liberalizzato e le tariffe erano tanto elevate da rendere impossibile per il cittadino medio viaggiare, i *tour operators* cominciarono a confezionare pacchetti turistici che potevano venire incontro alle esigenze economiche di ampi segmenti della popolazione. Approfittando della scarsa regolamentazione internazionale dei voli non di linea, si venne a creare uno sviluppo impressionante di una serie regolare di voli *charter* verso il Mediterraneo, concentrati soprattutto su Maiorca, divenuta ben presto la prima destinazione che ha conosciuto il turismo di massa. Tale crescita è ascrivibile a una serie di ragioni che caratterizzavano quel contesto storico ed economico e, in particolare, la scarsa sensibilità per le esigenze di sostenibilità che, oggi, invece, costituiscono l'aspetto più controverso del turismo nelle Baleari. È accaduto, quindi, che le Baleari siano cresciute secondo un modello basato sulla quantità, sulla estrema concorrenza dei prezzi, e sulla standardizzazione del viaggio – normalmente incentrato sull'immagine del *sun-and-sea* – per il tramite di grossi *tour operators*. Tale modello poteva andare molto bene in passato, anche perché aveva effetti molto positivi sullo sviluppo economico e sulla creazione di opportunità lavorative.

Il risvolto negativo di tale massificazione, però, si è fortemente percepito a livello ambientale e in termini di sostenibilità sociale. Il problema si è posto in modo sempre più consistente dalla seconda metà degli anni 90, e ha portato all'introduzione di varie misure volte a incidere sulla qualità dell'offerta e al contempo limitare la capacità di crescita turistica, come il *Caldera Act I e II*, il *POOT (Pla d'Ordenació de l'Oferta Turística)*, l'*Hotel Modernization Plan*, la legge turistica della fine degli anni 90 – il cui principale obiettivo era di impedire il sovrasviluppo della capacità ricettiva alberghiera (rendendola difficile e costosa) e contemporaneamente di migliorare la qualità (per cui tutti i nuovi

52 In proposito si veda l'interessante ricostruzione di A. SERRA CANTALLOPS, Policies supporting sustainable tourism development in the Balearic Islands. The ecotax, in: Anatolia: an International Journal of Tourism and Hospitality Research, vol. 15, n. 1, (2004).

alberghi non avrebbero potuto avere una classificazione inferiore alle 4 stelle) – e, infine, la Ecotax o tassa di soggiorno.

La situazione turistica è ben diversa da quella di altre due isole importanti del Mediterraneo come la Sardegna e la Corsica ma, ciononostante, i problemi derivanti dalle esigenze di mobilità sono ampiamente convergenti.

## 7. LA DICHIARAZIONE CONGIUNTA DEI PRESIDENTI DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, DEL CONSIGLIO ESECUTIVO DELLA CORSICA E DELLA COMUNITÀ AUTONOMA DELLE ISOLE BALEARI DELLA MOBILITÀ DELLE REGIONI PERIFERICHE INSULARI.

Il 21 novembre 2016 i Presidenti di Sardegna, Corsica e Baleari hanno sottoscritto la Dichiarazione delle isole Baleari-Corsica-Sardegna per un "nuovo patto tra tre territori insulari del Mediterraneo occidentale", con il quale si è assunto l'impegno di lavorare per superare gli ostacoli derivanti dall'insularità. Il 21 giugno 2017 tale dichiarazione ha preso la forma di un documento ufficiale da proporre ai rispettivi Governi per riaffermare il ruolo delle rispettive isole nell'ambito delle politiche di coesione dell'Unione Europea, soprattutto in vista della presidenza italiana del G7 dei trasporti. Il patto sottoscritto dai tre Presidenti ha un evidente valore meramente politico, ma è interessante per l'impegno a collaborare in modo stretto per superare gli effetti negativi causati dall'insularità e perifericità.

Nodo centrale è, dunque, la discontinuità territoriale che caratterizza le isole e determina gravi svantaggi di natura economica, territoriale e sociale e impediscono la piena integrazione dei cittadini. In particolare si dà atto degli effetti derivanti dall'insularità che determinano condizioni di mercato chiuse, frammentate e distanti, nonché costi di trasporto elevati e situazioni di monopolio o oligopolio che neppure le politiche europee di finanziamenti pubblici riescono a migliorare.

La dichiarazione riprende quanto previsto dal parere COTER-VI/022, adottato nella 123ª sessione plenaria del Comitato delle Regioni conclusasi il 12 maggio 2017, che ha riconosciuto l'importanza fondamentale di uno sviluppo regionale equilibrato in tutta l'Unione Europea, con una specifica raccomandazione per la quale, in applicazione degli artt. 174 e 175 TFUE vi sia una particolare attenzione nelle politiche di coesione successive al 2020, soprattutto per quanto concerne il trasporto. Tra i tanti proposti, alcuni passi verso tale obiettivo potrebbero essere: a) la previsione delle isole come categoria

supplementare nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1059/2003 per quanto riguarda le tipologie territoriali (Tercet); b) la realizzazione di uno sportello unico "Island Desk" in seno alla Commissione europea presso la direzione generale "Politica regionale", che fornisca a imprese ed enti isolani le corrette informazioni sugli strumenti e opportunità di finanziamento comunitari, che derivano da una molteplicità di fonti normative e sono gestiti da più direzioni generali; c) la creazione di un sito web e di un fondo europeo dedicati alla messa in rete delle isole dell'Unione, che consenta la condivisione di esperienze, anche in termini di amministrazione e innovazione; d) la creazione di un sistema di aiuti al funzionamento delle imprese insulari per compensare i costi di trasporto aggiuntivi, aiuti che dovrebbero essere autorizzati ed esentati come accade per le regioni ultra-periferiche e per le zone scarsamente popolate; e) stante l'importanza delle infrastrutture di trasporto sia per il mercato interno sia per quello esterno, si dovrebbero adottare criteri di ammissibilità degli aiuti alle infrastrutture e alle reti di trasporto – in termini di costruzione, ammodernamento e attrezzature – meno rigidi per permettere un'interconnessione più efficace.

Sulla base di questo sfondo, il documento congiunto ha lo scopo principale di instaurare uno confronto con i rispettivi Governi e le Istituzioni europee, principalmente volto all'individuazione degli incentivi finalizzati alla promozione della mobilità nei territori insulari in modo da superare le rigidità del regime comunitario in materia di finanziamenti pubblici.

Tra gli strumenti individuati a tal fine, particolarmente interessante è il 'mobility compact' che si qualifica come una nuova forma contrattuale tra enti pubblici e compagnie aeree, da selezionare a seguito di procedura a evidenza pubblica, il cui obiettivo sarebbe quello di potenziare la mobilità nelle isole, con cui i vettori si impegnano ad assicurare un aumento del flusso di passeggeri in entrata nei periodi di bassa stagione, verso corrispettivo da parte della pubblica amministrazione territoriale.

Attraverso questo intervento si avrebbe sia un aumento dei flussi di passeggeri in entrata durante i periodi di bassa stagione, sia un aumento del gettito fiscale in relazione all'incremento dei passeggeri. Con un effetto a cascata si ritiene che la spesa effettuata a livello locale da tali soggetti produrrebbe un aumento del gettito di imposte locali o statali e ciò renderebbe redditizio l'intervento di finanziamento da parte dell'ente pubblico. La conseguenza sarebbe che, in tal modo, non sarebbe configurabile un aiuto di Stato, anche perché il corrispettivo dovrebbe essere erogato solo al raggiungimento dei risultati contrattualmente previsti, e con la previsione di misure sanzionatorie

in caso di non conseguimento dell'obiettivo garantito. Si dovrebbe, pertanto, escludere l'applicazione degli artt. 107-108 del TFUE.

In realtà, anche in ragione della mancanza di maggiori dettagli sulle modalità attuative dello strumento, non sembra che la qualificazione come contratto di risultato possa, in sé, esentarlo dall'applicazione delle norme europee sugli aiuti di Stato. Si è visto, in precedenza, che ogni finanziamento pubblico all'instaurazione di nuove rotte prevede comunque un risultato minimo, in termini di redditività dell'investimento. Sarebbe, inoltre, tutto da definire il quantum minimo di risultati attesi, perché percentuali troppo basse o, in generale, non adeguate, lo trasformerebbero in uno strumento per aggirare la normativa in materia.

Un altro servizio previsto dalla dichiarazione congiunta è il 'Metroaereo' ossia un servizio pubblico onerato tra le tre isole e le penisole italiana e iberica, sulla base degli stessi principi che attualmente regolano la continuità territoriale tra ciascuna isola e il resto del Paese cui appartiene, in modo da creare una continuità territoriale c.d. 'Mediterranea'. Anche questo strumento genera molte perplessità che derivano dalla difficoltà di individuare le ragioni che giustificano l'esistenza degli oneri di servizio pubblico. Inoltre è tutta da dimostrare la convenienza di un intervento pubblico sulle rotte in sostituzione delle regole della concorrenza.

Ancora, poiché le isole sono escluse dalle reti di trasporto europeo, si prevedono i 'corridoi marittimi' quale strumento per la connessione alle reti nazionali e transnazionali.

Relativamente al trasporto merci si conviene di proporre l'estensione delle agevolazioni fiscali previste per le regioni ultra-periferiche anche alle altre isole, in forma proporzionale alla distanza chilometrica.

L'alleanza – denominata *Med Insulae* – tra le tre isole continua e, anzi, è stata più recentemente estesa anche a Creta. La strada è ancora molto lunga ma è comunque importante che in seno alle istituzioni comunitarie ci sia una voce che cerca di spiegare cosa significhi essere isolani.