



Bruxelles, 14.9.2020
COM(2020) 558 final

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

ai sensi dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità

INDICE

1.	INTRODUZIONE	2
2.	UN RALLENTAMENTO DEL TRAFFICO AEREO SENZA PRECEDENTI.....	3
a.	Riduzione del livello del traffico aereo tra il 2019 e il 2020 (periodo corrispondente)	3
b.	Riduzione del traffico aereo dovuta alla pandemia di COVID-19.....	5
c.	È probabile che la riduzione del traffico aereo persista nel prossimo futuro	7
3.	CONTINUARE A SFRUTTARE AL MEGLIO LE CAPACITÀ AEROPORTUALI	9
4.	CONCLUSIONI	11

1. Introduzione

Dall'inizio del 2020, la pandemia di COVID-19 ha avuto profonde ripercussioni negative sul trasporto aereo in Europa e nel mondo. A giugno 2020 la IATA ha annunciato che, secondo le previsioni, quello stesso anno le compagnie aeree avrebbero subito una perdita netta senza precedenti di 83,4 miliardi di USD (3,2 % del margine netto)¹. Le conseguenti misure di protezione sanitaria e le restrizioni di viaggio introdotte dagli Stati membri dell'UE e dai paesi terzi in risposta alla pandemia hanno causato una forte riduzione della domanda e della fiducia dei consumatori, che ha a sua volta determinato un calo prolungato e senza precedenti nel traffico aereo nell'Unione europea². Il numero di voli effettuati nello spazio aereo europeo ha subito un calo del 90 % nel bimestre marzo-aprile del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019³. Il 1° marzo 2020 gli aeroporti europei gestivano ancora oltre 5 milioni di passeggeri, mentre il 31 marzo 2020 il numero di passeggeri era sceso a 174 000 appena (-97,1 % rispetto allo stesso giorno del 2019). Il 26 luglio 2020 il dato era pari al -72 % rispetto a quello dello stesso giorno nel 2019⁴.

Il 30 marzo 2020 l'Unione europea ha adottato il regolamento (UE) 2020/459 che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 (regolamento sulle bande orarie) al fine di attenuare la regola che prevede la perdita delle bande orarie non utilizzate ("use-it-or-lose-it"). A norma dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento sulle bande orarie, in combinato disposto con l'articolo 10, paragrafo 2, i vettori aerei sono tenuti a utilizzare almeno l'80 % di una serie di bande orarie loro assegnate, pena la perdita della priorità storica per tali bande orarie. La modifica deroga all'obbligo di utilizzo per parte della stagione invernale 2019-2020 e per la stagione estiva 2020, che termina il 24 ottobre 2020. L'obiettivo della modifica era salvaguardare la solidità finanziaria dei vettori aerei ed evitare le ripercussioni negative sull'ambiente provocate dai voli vuoti o quasi vuoti effettuati al solo scopo di mantenere le bande orarie aeroportuali. La modifica autorizza la Commissione a prorogare la durata della deroga mediante uno o più atti delegati, fino al 2 aprile 2021.

A norma dell'articolo 10 bis, paragrafo 5, del regolamento sulle bande orarie, la Commissione è tenuta a monitorare costantemente il traffico aereo e la situazione relativa alla COVID-19 al fine di rispondere ai criteri stabiliti nell'articolo 10 bis, paragrafo 4, nello specifico:

- una riduzione del livello del traffico aereo tra il 2019 e il 2020 (periodo corrispondente);
- tale riduzione del traffico aereo è dovuta alla pandemia di COVID-19;
- è probabile che la riduzione del traffico aereo persista nel prossimo futuro.

A norma dello stesso articolo, sulla base delle informazioni di cui dispone, la Commissione è tenuta a presentare una relazione sintetica al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 15 settembre 2020 e, se necessario, ad adottare un atto delegato volto a prorogare la durata della deroga.

¹ *Economic Performance of the Airline Industry*, giugno 2020.

² Il 30 gennaio l'Organizzazione mondiale della sanità annunciava una "emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale" e l'11 marzo dichiarava lo stato di pandemia: [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) e <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

³ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/draft-performance-review-report-prr2019.pdf>. Anche il traffico di merci ha subito un forte calo: la IATA ha registrato una diminuzione del 27,7 % delle tonnellate-chilometri di merci a livello mondiale tra l'aprile del 2019 e l'aprile del 2020 (Alan Dron, *Aviation Daily*, 4 giugno 2020).

⁴ <https://www.aci-europe.org/european-airports-passenger-traffic-1-march-26-july-2020>.

La presente relazione sintetica presenta la valutazione della situazione basata sui dati raccolti da EUROCONTROL, da un campione di compagnie aeree rappresentante il 70 % del traffico totale nell'UE, da coordinatori di bande orarie e agenti di viaggio, e sulle informazioni fornite dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e dagli Stati membri sulla situazione e sulla previsione epidemiologica nonché sulle misure di contenimento predisposte.

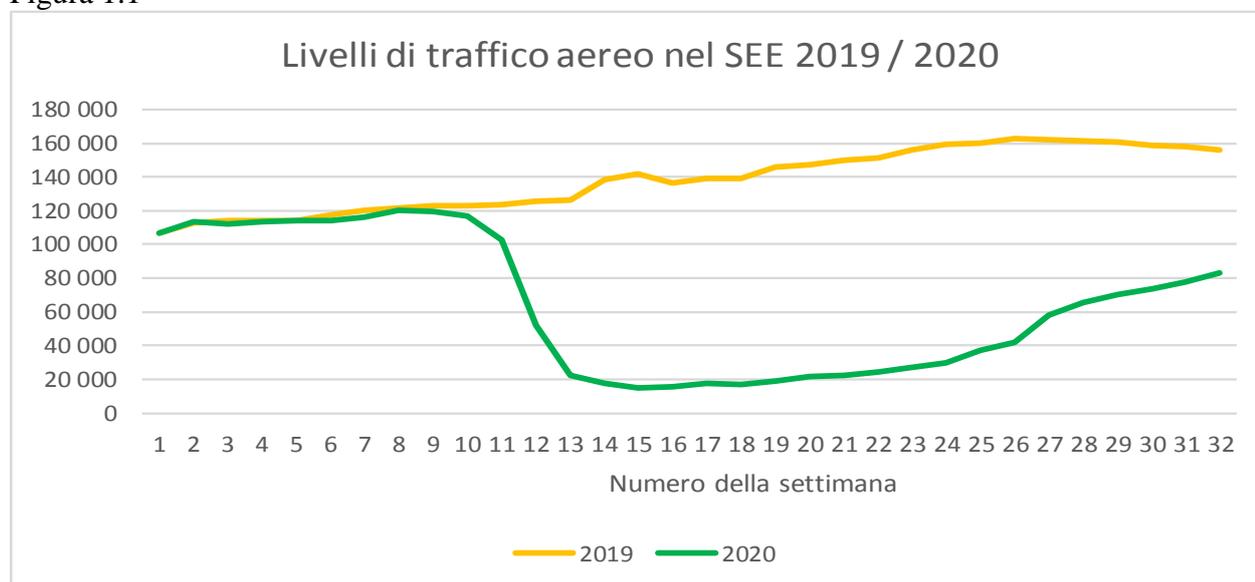
2. Un rallentamento del traffico aereo senza precedenti

a. Riduzione del livello del traffico aereo tra il 2019 e il 2020 (periodo corrispondente)

Ai fini della presente relazione, i dati relativi ai livelli di traffico aereo, all'utilizzo delle bande orarie, al coefficiente di riempimento e ai voli cancellati in una determinata settimana del 2020 sono stati confrontati con quelli della stessa settimana del 2019.

I dati forniti da Eurocontrol stabiliscono l'inizio del rallentamento del traffico nel SEE nella settimana 11, con un calo del 17 % rispetto alla stessa settimana del 2019. Le cifre hanno continuato a scendere rapidamente, fino a indicare una riduzione pari al 59 % e all'82 % in confronto, rispettivamente, alle settimane 12 e 13 del 2019. I punti più bassi sono stati registrati nelle settimane 15 e 16 (calo dell'89 %). Successivamente il traffico ha iniziato gradualmente a riprendere; tuttavia al 22 giugno 2020 (settimana 26) era pari solo al 26 % dei livelli del 2019, registrando un calo del 74 % rispetto all'anno precedente. A metà agosto 2020 il traffico risultava ancora sotto del -47 % rispetto allo stesso periodo nel 2019.

Figura 1.1

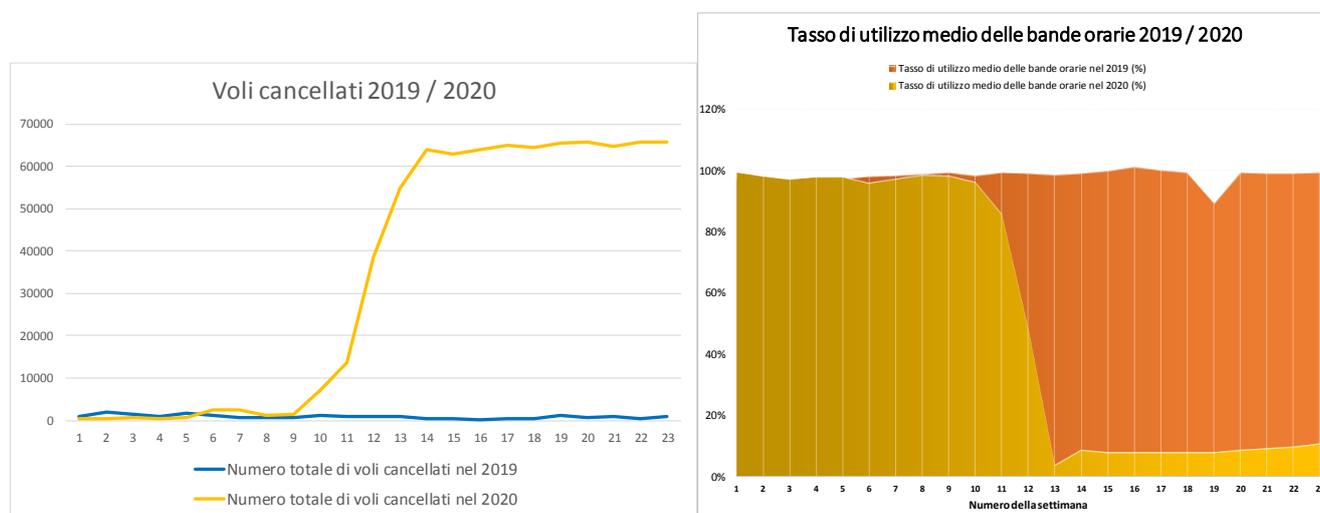


(fonte: Eurocontrol)

Come conseguenza della riduzione del traffico, il tasso di utilizzo delle bande orarie è sceso drasticamente (figura 1.3) e le cancellazioni dei voli sono rapidamente aumentate (figura 1.2) rispetto allo stesso periodo del 2019. Dalla settimana 11 in poi, è possibile notare un forte calo nell'utilizzo delle bande orarie, che si è stabilizzato a un livello molto basso dalla settimana 14 in poi, rimanendo

al di sotto del 20 %. Le cancellazioni dei voli hanno iniziato a salire nella settimana 9 aumentando sempre più rapidamente a partire dalla settimana 11.

Figure 1.2 e 1.3

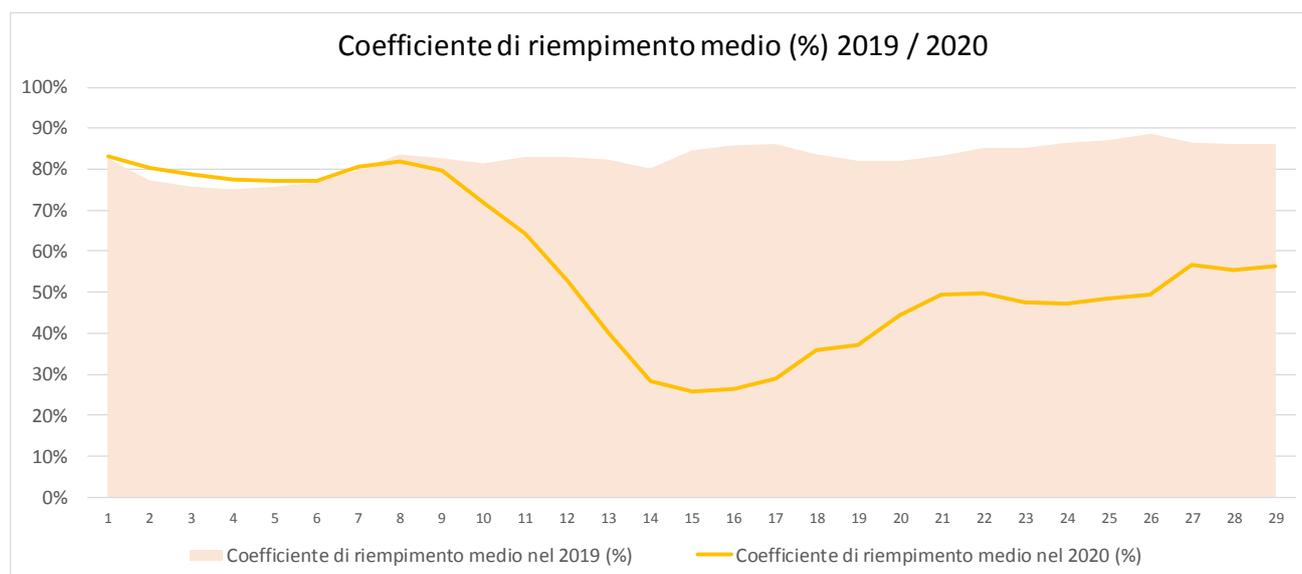


Fonte (figure 1.2 e 1.3): dati raccolti dalla Commissione provenienti dai vettori aerei⁵.

Nel frattempo il coefficiente di riempimento medio per dieci vettori aerei europei che hanno fornito alla Commissione i propri dati è sceso dall'80 % nella settimana 9 al 26 % nella settimana 15. Non solo i vettori aerei volano meno, ma le prenotazioni sui pochi voli rimasti non bastano a occupare tutti i posti disponibili. Nella settimana 23, quando i trasporti aerei all'interno dell'UE sono ripartiti in modo significativo, il coefficiente di riempimento medio è salito al 44 %, raggiungendo il 56 % nella prima metà di agosto. Durante la stessa settimana del 2019, il coefficiente di riempimento medio degli stessi vettori aerei era compreso tra il 75 % (settimana 4) e l'89 % (settimana 26).

⁵ Nove principali vettori aerei europei (*legacy*, *low-cost* e regionali) hanno fornito alla Commissione il set di dati sull'utilizzo delle bande orarie. Le cifre si riferiscono al numero di bande orarie operate rispetto alle bande orarie assegnate prima dell'inizio della stagione (data di riferimento storico). Dieci principali vettori aerei europei (*legacy*, *low-cost* e regionali) hanno fornito alla Commissione il set di dati sulla cancellazione dei voli.

Figura 1.4



Fonte: dati raccolti dalla Commissione provenienti dai vettori aerei⁶.

b. Riduzione del traffico aereo dovuta alla pandemia di COVID-19

La COVID-19 si è diffusa in tutto il mondo registrando casi in cinque continenti. Sebbene le restrizioni di viaggio non siano generalmente considerate dall'OMS e dall'ECDC il modo più efficace per contrastare una pandemia, sia l'OMS, insieme all'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO), che l'ECDC hanno suggerito che le restrizioni di viaggio a breve termine possono contribuire al contenimento della pandemia⁷. Molti paesi hanno risposto alla pandemia di COVID-19 introducendo divieti di volo e restrizioni di viaggio; alcuni di questi provvedimenti sono ancora in vigore oggi⁸. Ciò ha avuto forti ripercussioni sul trasporto aereo internazionale poiché le restrizioni, che autorizzano solo i "viaggi essenziali", soffocano la domanda al punto che molte rotte non possono più essere utilizzate a fini commerciali⁹.

Gli Stati membri hanno giustificato i divieti sui voli intra-UE dichiarando che si trattava di una misura volta a contenere la diffusione della COVID-19 e riferendosi alle preoccupazioni sorte quando le misure adottate da alcuni paesi si sono dimostrate inadeguate e ai dati statistici dell'OMS e dell'ECDC sul numero di nuovi casi¹⁰. I divieti di viaggio e di volo hanno avuto ambiti di

⁶ Dieci principali vettori aerei europei (*legacy*, *low-cost* e regionali) hanno fornito alla Commissione il set di dati sui coefficienti di riempimento.

⁷ <https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx>;

<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-related-to-measures-for-travellers-reduce-spread-COVID-19-in-EUEEA.pdf>.

⁸ Solitamente le restrizioni di viaggio a lungo termine non sono efficaci nel momento in cui sono in atto adeguate misure di contenimento.

⁹ Ciò è dimostrato dal calo del traffico descritto nella sezione a. ed è il motivo per cui è stata introdotta la deroga.

¹⁰ L'ICAO richiede che siano notificate all'OMS le restrizioni di viaggio che incidono in maniera significativa sul trasporto aereo internazionale. All'interno dell'UE, il regolamento (CE) n. 1008/2008 stabilisce che i divieti di volo all'interno del SEE siano notificati agli altri Stati membri e alla Commissione. Tali divieti devono essere proporzionati, non discriminatori e giustificati.

applicazione diversi¹¹. Al fine di promuovere il mantenimento dei servizi di trasporto merci, la Commissione ha introdotto orientamenti volti ad agevolare le operazioni di trasporto delle merci durante la pandemia di COVID-19¹². Il picco dei divieti di volo tra gli Stati membri è stato registrato nel periodo tra il 20 marzo e il 26 marzo 2020, durante il quale 20 Stati membri hanno introdotto divieti di volo¹³. Successivamente si è registrata una lenta riduzione; il 31 marzo gli Stati membri che applicavano divieti di volo erano 16, mentre il 6 aprile erano 14. Dal 7 luglio, sono sette gli Stati membri che applicano divieti di volo verso alcuni paesi specifici che presentano un tasso più elevato di casi di COVID-19¹⁴.

Per quanto riguarda i voli extra-UE, il 16 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione¹⁵ che raccomanda una restrizione temporanea dei viaggi non essenziali da paesi terzi verso la zona UE+¹⁶ per un mese. Il 17 marzo 2020 i capi di Stato o di governo dell'UE hanno concordato di attuare una restrizione temporanea dei viaggi non essenziali. Anche i quattro Stati associati Schengen hanno attuato tale restrizione, che da allora è stata prorogata diverse volte.

Al di là del contesto normativo, la fiducia dei consumatori è uno dei fattori chiave legato alla pandemia, che influenza i livelli di traffico e suggerisce l'esistenza di un collegamento tra il calo del traffico aereo e la pandemia di COVID-19. Su questo aspetto non esistono ancora molti dati. L'istituto statistico centrale dell'Irlanda (*Central Statistics Office, CSO*) ha effettuato un'indagine sulla fiducia dei passeggeri nei viaggi in aereo. Quasi quattro intervistati su cinque (78,0 %) hanno riferito di sentirsi "a disagio" o "molto a disagio" di fronte alla prospettiva di intraprendere un viaggio internazionale in aereo¹⁷.

Dalle relazioni economiche sulla crisi pubblicate regolarmente dalla IATA emerge che, da febbraio 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, le prenotazioni sono calate a ritmo sempre più sostenuto fino alla metà di aprile. Nonostante una lieve ripresa, alla fine di giugno 2020 erano ancora inferiori dell'82 %. Sembra esserci una correlazione tra l'aumento di nuovi casi e il calo delle prenotazioni¹⁸. La IATA ha inoltre commissionato indagini periodiche sulla fiducia dei passeggeri dall'inizio della pandemia di COVID-19. Nel mese di aprile, circa il 60 % degli intervistati ha affermato che avrebbe probabilmente ripreso a viaggiare entro pochi mesi dall'attenuarsi della pandemia. Nel mese di giugno questo dato era sceso al 45 %. Gli intervistati segnalano l'intenzione di attendere tra sei mesi e un anno prima di ricominciare a viaggiare. Si prevede pertanto che la mancanza di fiducia dei consumatori si protrarrà nei prossimi mesi.

¹¹ I divieti potevano essere rivolti a uno o più Stati membri, interessare tutti i voli oppure tutti i voli ad esclusione di quelli per il rimpatrio, per il trasporto di merci, i voli di stato ecc.

¹² Orientamenti della Commissione europea: agevolare le operazioni di trasporto aereo di merci durante la pandemia di Covid-19, adottata il 26 marzo 2020. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0327\(03\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0327(03)&from=IT).

¹³ Le restrizioni potevano anche includere divieti sui voli da/verso paesi non appartenenti al SEE.

¹⁴ Informazioni sullo stato attuale dei divieti di volo sono disponibili al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en?modes=3845&category=3800

¹⁵ COM(2020) 115 del 16 marzo 2020.

¹⁶ La "zona UE+" include tutti gli Stati membri Schengen (compresi Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania), oltre ai quattro Stati associati Schengen.

¹⁷ <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions/>. Va osservato che l'Irlanda ha messo in atto una quarantena per tutti i passeggeri internazionali che arrivano in Irlanda. Ciò si ripercuote sulla percezione del pubblico in merito alla sicurezza dei voli.

¹⁸ <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Flexibility-will-be-critical-to-restart/>, slide 4.

Quanto precede evidenzia un netto collegamento tra il calo del traffico aereo e la pandemia di COVID-19.

c. È probabile che la riduzione del traffico aereo persista nel prossimo futuro

Nelle circostanze attuali è difficile formulare previsioni stabili sull'evoluzione dei livelli di traffico. Secondo gli scenari elaborati da EUROCONTROL¹⁹ (che dipendono, rispettivamente, da un approccio coordinato²⁰ o non coordinato alla ripresa) si stima, nello scenario basato sull'approccio più ottimistico e coordinato, che i livelli di traffico aereo registreranno una graduale ripresa dal loro punto più basso, registrato ad aprile 2020, fino a un calo del 50 % ad agosto 2020 rispetto ad agosto 2019, e fino a un calo del 15 % a febbraio 2021 rispetto a febbraio 2020. Il 30 luglio la IATA, nelle sue previsioni economiche, prospettava un calo di poco superiore al 60 % del reddito passeggero-chilometro (RPK)²¹ nel 2020 rispetto al 2019, con un ritorno a livelli pre-COVID non prima del 2024²².

Tra i fattori che incideranno sull'evoluzione dei livelli di traffico aereo vi sono le restrizioni di viaggio, le abitudini di prenotazione dei consumatori e le misure sanitarie regolamentari istituite per il settore in questione, strettamente correlate alla possibilità di comparsa di nuovi casi e all'assenza, per il momento, di un vaccino. Tutte le previsioni sono inficiate da un alto grado di incertezza.

Per quanto riguarda le restrizioni di viaggio, come descritto nella sezione b, il numero di divieti sui voli intra-UE è attualmente in diminuzione. La Commissione ha raccomandato agli Stati membri Schengen e agli Stati associati Schengen di revocare i controlli alle frontiere interne entro il 15 giugno 2020, il che ha comportato una ripresa del traffico passeggeri su voli commerciali di linea (figura 1.1). A partire dal 1° luglio una raccomandazione del Consiglio consigliava l'autorizzazione di viaggi non essenziali da e verso un elenco iniziale di paesi terzi, soggetto a revisione periodica. Tuttavia, benché si preveda un miglioramento costante del traffico aereo durante il periodo estivo in Europa grazie alla revoca delle restrizioni, è stata osservata una seconda ondata di casi nella Repubblica popolare cinese e in diverse località dell'UE, il che potrebbe portare a un nuovo calo del traffico aereo. Di fatto, se da un lato si osservano tendenze decrescenti dell'incidenza della malattia in Europa nel suo complesso²³, dall'altro esiste ancora una trasmissione comunitaria registrata nella maggior parte dei paesi dell'UE e del SEE, alcuni dei quali stanno sperimentando la comparsa di nuovi casi o di grandi focolai localizzati²⁴. Esiste anche un precedente storico relativo allo sviluppo in più ondate delle pandemie. Ciò potrebbe portare al ripristino dei divieti e alla diminuzione del traffico aereo.

¹⁹ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/eurocontrol-aviation-recovery-factsheet-27042020.pdf>.

²⁰ Lo scenario che prevede "misure coordinate" si basa sull'esistenza di un approccio comune per la messa in atto di procedure operative e la revoca delle restrizioni nazionali. Lo scenario che prevede "misure non coordinate" presuppone che tale approccio comune non si concretizzi.

²¹ Per "reddito passeggero-chilometro" si intende la somma dei prodotti ottenuti moltiplicando il numero di passeggeri paganti trasportati su ogni tratta di volo per la distanza percorsa. La cifra risultante corrisponde al numero di chilometri percorsi da tutti i passeggeri paganti: https://ext.eurocontrol.int/lexicon/index.php/Revenue_passenger-kilometres.

²² <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Five-years-to-return-to-the-pre-pandemic-level-of-passenger-demand/>.

²³ Settimana 25 del 2020: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/surveillance/weekly-surveillance-report>.

²⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-Resurgence-of-reported-cases-of-COVID-19-in-the-EU-EEA.pdf>. In diversi paesi la curva dei casi segnalati è di nuovo in salita (ad esempio in Portogallo, Svezia, Croazia e Lussemburgo).

Per quanto riguarda la domanda futura di traffico aereo e la fiducia dei consumatori, i portatori d'interesse contattati dalla Commissione (compagnie aeree, agenti di viaggio, sistemi telematici di prenotazione) hanno dichiarato che è molto difficile fare proiezioni oltre la stagione invernale 2020/2021. Se prima della COVID-19 le compagnie aeree erano in grado di programmare gli orari dei voli per l'anno successivo, ora si trovano in difficoltà nel prevedere gli orari per la prossima stagione. Le compagnie aeree rivedono costantemente gli orari dei voli per reagire a cambiamenti imprevisti nelle restrizioni di viaggio e di volo e alla domanda dei passeggeri, difficile da prevedere²⁵.

I dati sulle prenotazioni dei passeggeri rivelano che le prenotazioni mensili fino a marzo 2021 continuano ad essere nettamente inferiori rispetto a quelle dello stesso mese dell'anno precedente. Sebbene le prenotazioni intra-UE abbiano visto una certa ripresa durante l'estate del 2020, le compagnie aeree non sembrano essere in grado di raggiungere i livelli dell'anno precedente a causa della mancanza di prenotazioni durante tre mesi. Resta da verificare se tale domanda sia andata persa o possa essere ancora recuperata più avanti nella stagione, all'approssimarsi delle operazioni²⁶. I tassi delle prenotazioni per i voli extra-UE sono ancora più bassi.

Per quanto concerne altre misure sanitarie regolamentari nell'ambito della strategia di uscita, nel settore dell'aviazione sono in fase di attuazione misure sanitarie quali quelle basate sugli orientamenti dell'AESA e dell'ECDC²⁷. Misure relative al distanziamento e alla disinfezione degli spazi possono comportare la riduzione del numero di passeggeri e di voli offerti dagli aeroporti rispetto alla situazione precedente alla pandemia. Tali misure potrebbero ridurre, temporaneamente o a lungo termine, l'effettiva capacità aeroportuale (e di conseguenza il numero di bande orarie) rispetto alla situazione pre-COVID19.

Di conseguenza le compagnie aeree stanno aumentando solo gradualmente la capacità offerta sul mercato, servendo generalmente un numero significativo di rotte rispetto al 2019, ma con una frequenza nettamente inferiore e quindi con un utilizzo ridotto delle serie di bande orarie.

Quanto precede suggerisce che i livelli di traffico aereo nel 2020 non torneranno ai livelli del 2019. La prospettiva oltre il 2020 è quanto mai incerta, ma la tendenza della comparsa di nuovi casi e la necessità di mantenere misure sanitarie di contenimento suggeriscono che il traffico aereo non raggiungerà, a breve, i livelli del 2019.

²⁵ Le compagnie aeree devono pianificare diversi scenari e prepararsi ad ogni evenienza, in assenza di tendenze chiare sul comportamento dei consumatori, sull'evoluzione della malattia e sull'attenuazione delle regole concernenti l'utilizzo delle bande orarie. Ciò comporta decisioni non ottimali in termini di costi per le infrastrutture, la manodopera e il marketing. Anche in un anno normale, la stagione invernale è quella più complessa per le compagnie aeree, che generalmente realizzano la maggior parte dei profitti durante la stagione estiva. Quest'anno, senza il cuscinetto di una stagione estiva redditizia, la prospettiva dell'inverno per le compagnie aeree appare molto difficile.

²⁶ Le compagnie aeree segnalano un cambiamento nelle abitudini di prenotazione dei consumatori. In precedenza i consumatori prenotavano con mesi di anticipo mentre adesso, a causa di una minore prevedibilità e fiducia negli spostamenti, le prenotazioni vengono effettuate molto più tardi. Le informazioni fornite dalla IATA suggeriscono che circa il 60 % delle prenotazioni avviene attualmente nelle due settimane precedenti l'operazione mentre, per lo stesso periodo del 2019, oltre il 60 % delle prenotazioni era effettuato con un anticipo compreso tra oltre 20 giorni e 11 giorni.

²⁷ https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/EASA-ECDC_COVID-19_Operational-guidelines-for-management-of-passengers-issue-2.pdf.

3. Continuare a sfruttare al meglio le capacità aeroportuali

Dall'adozione della deroga relativa alle bande orarie, la Commissione è rimasta in stretto contatto con i principali gruppi di portatori d'interesse, aeroporti e coordinatori delle bande orarie e con le principali compagnie aeree, al fine di monitorare l'attuazione della misura. Da ciò è emerso che la misura presentava alcune lacune.

Restituzione anticipata delle bande orarie

L'articolo 10 bis, paragrafo 3, del regolamento sulle bande orarie, nella versione del regolamento (UE) 2020/459, prevede la deroga ai sensi di detto articolo a condizione che il vettore interessato metta a disposizione del coordinatore le bande orarie non utilizzate, affinché siano riassegnate ad altri vettori aerei. Sebbene il considerando 7 faccia riferimento al concetto secondo cui i vettori aerei dovrebbero agire "senza ritardo", l'articolo 10 bis, paragrafo 3, non stabilisce alcun limite di tempo specifico. In una lettera del 16 aprile 2020 alle compagnie aeree, agli aeroporti e ai coordinatori delle bande orarie, i servizi della Commissione hanno fortemente incoraggiato i vettori a restituire le bande orarie almeno due settimane prima del giorno originariamente pianificato per l'operazione. L'obiettivo era preservare pienamente l'obiettivo della deroga, ottimizzando al contempo l'utilizzo della capacità aeroportuale, ove possibile. Restituire le bande orarie con sufficiente anticipo permette ai vettori aerei di non perdere i propri diritti storici e allo stesso tempo contribuisce a evitare l'inutile spreco della capacità aeroportuale. Alcune esperienze ne mostrano i vantaggi. Ad esempio, sono state abilitate operazioni di trasporto delle merci per utilizzare bande orarie restituite dai vettori aerei che normalmente le avrebbero utilizzate per servizi di trasporto di passeggeri. Diverse compagnie aeree che forniscono informazioni alla Commissione hanno dichiarato di essere state in grado di richiedere bande orarie dal fondo comune senza difficoltà, per offrire servizi in momenti diversi o, in alcuni casi, per nuove rotte.

L'Associazione europea dei coordinatori degli aeroporti (*European Airport Coordinators Association*, EUACA) ha monitorato la pratica e i tempi di restituzione delle bande orarie presso un certo numero di aeroporti²⁸. I dati raccolti mostrano che la cancellazione e la restituzione di bande orarie avvenute molto tardi, cioè meno di una settimana in anticipo rispetto ai voli, hanno interessato soprattutto i voli programmati per marzo. Gradualmente i vettori aerei hanno iniziato a restituire le bande orarie con maggiore anticipo ed entro la metà di giugno 2020 la maggior parte delle bande orarie negli aeroporti selezionati era stata restituita con un anticipo di 3 settimane o più rispetto alla data programmata per le operazioni, anche se una porzione significativa (34,6 %) è stata comunque restituita più tardi²⁹.

Mentre, per le operazioni relative al trasporto di merci, i portatori d'interesse hanno affermato generalmente che tali operazioni potevano essere pianificate con un breve anticipo, per i voli commerciali di passeggeri vi è stato ampio consenso sul fatto che la loro pianificazione richieda più

²⁸ I dati sono stati raccolti dall'EUACA presso i seguenti aeroporti: Amsterdam (NL); Stoccolma-Arlanda (SE); Barcellona, Palma di Maiorca, Madrid, Las Palmas (ES); Bruxelles (BE); Parigi-Charles de Gaulle, Lione, Nizza, Nantes (FR); Düsseldorf, Francoforte (DE); Faro, Funchal, Lisbona, Porto, Ponta Delgada (PT); Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Vienna, Salisburgo (AT); Helsinki (FI); Heraklion (EL); Cracovia, Varsavia (PL); Larnaca (CY); Londra-Heathrow, Londra-Stansted (Regno Unito); Oslo (NO); Praga (CZ); Sofia (BG).

²⁹ <https://www.euaca.org/FNewsDetail.aspx?id=388&popup=1>.

tempo. Da un lato ciò suggerisce che, se le compagnie aeree restituissero regolarmente le bande orarie con sufficiente anticipo, forse più compagnie aeree sarebbero in grado di pianificare e utilizzare temporaneamente tali bande orarie per effettuare servizi diversi. Ciò andrebbe a vantaggio dei passeggeri e, più in generale, favorirebbe il mantenimento della connettività. D'altro canto, alcune compagnie aeree hanno segnalato cambiamenti significativi nelle abitudini di prenotazione dei passeggeri, i quali, come spiegato in precedenza, attualmente decidono se prenotare un volo con un anticipo massimo di quattro settimane rispetto al giorno programmato per le operazioni. Tali compagnie aeree sostengono che quattro settimane di anticipo non bastano per formulare previsioni affidabili del coefficiente di riempimento di un volo, ed è questo che consente loro di prendere una decisione informata sull'opportunità di effettuare il volo o restituire le bande orarie.

Difficoltà per gli aeroporti e i fornitori di servizi aeroportuali di pianificare le operazioni in modo efficace

Gli aeroporti che forniscono informazioni alla Commissione sostengono che quanto più la restituzione delle bande orarie è vicina alla data delle operazioni, tanto più aumentano le difficoltà e i costi di detti aeroporti per la pianificazione delle proprie operazioni. La pianificazione implica considerazioni riguardanti il personale, l'apertura delle infrastrutture e dei servizi connessi (ad esempio le apparecchiature e il personale di sicurezza, la capacità dei terminal, le operazioni di ponte aereo, il personale addetto alla pulizia, l'elettricità e i sistemi informatici). Volumi di traffico minori del previsto comporteranno costi più alti del necessario per gli aeroporti, mentre volumi di traffico maggiori con un breve preavviso possono comportare carenza del personale e difficoltà di pianificazione del distanziamento sociale e delle misure sanitarie. Entrambi i casi implicano costi significativi per gli aeroporti.

Rischi relativi all'esclusione della concorrenza negli aeroporti

L'assegnazione di bande orarie per la stagione invernale 2020/2021 avverrà con la consapevolezza che si tratterà di una stagione di ripresa dagli effetti del coronavirus e che nei prossimi mesi potrebbero avvenire ulteriori cambiamenti imprevedibili per quanto riguarda la domanda. Le compagnie aeree, consapevoli della possibilità di una proroga della deroga durante il periodo di assegnazione delle bande orarie, possono fare richiesta di bande orarie allo scopo di aumentare il proprio portafoglio. Le compagnie aeree possono richiedere un numero di bande orarie superiore al numero corrispondente ai propri diritti storici. Grazie alla deroga non sarà necessario operare tali bande orarie per poterle ottenere nuovamente nella stagione successiva equivalente. Inoltre, anziché liberare bande orarie non utilizzate, i vettori aerei possono escludere l'ingresso nel mercato di eventuali concorrenti. Ciò risulta particolarmente problematico laddove le compagnie aeree abbiano già annunciato che non intendono operare le proprie bande orarie o che non possono più operarle in seguito alla decisione di ridurre in modo permanente la propria flotta e il proprio personale.

È opportuno valutare la situazione tenendo conto anche del rischio che la prossima stagione possa vedere una riduzione strutturale della capacità messa sul mercato dalle compagnie aeree a seguito della messa fuori servizio degli aeromobili o dell'uscita dal mercato. Il mercato potrebbe stabilizzarsi a un livello inferiore rispetto a quello registrato nel 2019. Ci si domanda quindi in quale momento sia opportuno che le compagnie aeree siano tenute ad adattarsi alla situazione di traffico ridotto causata dalla pandemia mediante il ripristino della regola che prevede la perdita delle bande orarie non utilizzate ("use-it-or-lose-it" o regola 80/20).

4. Conclusioni

In questo momento, nonostante un graduale aumento, i livelli di traffico aereo sono ancora bassi rispetto allo stesso periodo del 2019. Malgrado le difficoltà di prevedere accuratamente il percorso di ripresa dei livelli di traffico aereo, è ragionevole ritenere che questi non ritorneranno ai livelli pre-COVID nel prossimo futuro. Le restrizioni governative sui trasporti e sui voli da e verso determinate destinazioni, le misure sanitarie per viaggiare in sicurezza e la fiducia dei consumatori saranno fattori fondamentali. Il rallentamento del traffico e il percorso di ripresa sono strettamente legati alla pandemia di COVID-19. Sono pertanto soddisfatte le condizioni per la proroga della deroga oltre la stagione estiva 2020 mediante atto delegato, di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 4, descritte nell'introduzione.

Sono state tuttavia individuate alcune carenze nel funzionamento delle misure attuali, che potrebbero giustificare ulteriori riflessioni in merito a un'adeguata risposta politica.

La Commissione conclude quanto segue:

- è necessario una costante attenuazione della regola che prevede la perdita delle bande orarie non utilizzate ("use-it-or-lose-it") oltre la stagione estiva 2020;
- permane una considerevole incertezza in merito all'evoluzione futura della pandemia e di conseguenza anche al percorso verso la stabilizzazione dei livelli e dei modelli di traffico oltre il 2020, in particolare per quanto riguarda una prospettiva più a lungo termine. Potrebbe pertanto essere necessario un ulteriore intervento normativo che vada oltre la semplice proroga della durata della deroga mediante atto delegato.
- In una prospettiva a più lungo termine, potrebbe essere necessario valutare un'attenuazione della regola che prevede la perdita delle bande orarie non utilizzate ("use-it-or-lose-it") al fine di minimizzare qualsiasi impatto distorsivo sul mercato e di promuovere il migliore utilizzo possibile della limitata capacità aeroportuale, garantendo al contempo che ciò non comporti ulteriori emissioni di gas a effetto serra a motivo dei voli vuoti o quasi vuoti effettuati al solo scopo di mantenere le bande orarie aeroportuali.

La Commissione prorogherà l'attenuazione della regola sull'utilizzo delle bande orarie mediante atto delegato nella misura giustificata dalla situazione osservata.

Per qualsiasi azione con una prospettiva più a lungo termine, la Commissione continuerà a consultare i portatori d'interesse in merito all'attuazione e alle lacune della deroga relativa alle bande orarie al fine di determinare un'adeguata risposta politica.