



**Camera dei deputati
Commissione Trasporti**

**Indagine conoscitiva sulle prospettive della mobilità verso il 2030, dalla
continuità territoriale all'effettività del diritto alla mobilità extraurbana**

Contributo di FTO sul trasporto aereo in Italia

19 Settembre 2023

FTO, Federazione Turismo Organizzato rappresenta l'imprenditoria e l'industria italiana del turismo. Aderente a Confcommercio, riunisce oltre 1.900 tra le principali aziende del settore, ha sede a Milano e un'articolazione sull'intero territorio nazionale. È l'Associazione maggiormente rappresentativa per valore dell'incoming e della biglietteria aerea, e peso del business travel.

Il turismo organizzato

Il turismo organizzato ha un ruolo cruciale di regia della filiera turistica, di regolazione dei flussi e di promozione efficace del prodotto Italia. A questo settore afferiscono agenzie di viaggio, tour operator, società di distribuzione turistica, destination management company, travel management company, agenzie di organizzazione di eventi. Genera un volume d'affari annuo pari a circa 13 miliardi di euro (scesi a circa 3 miliardi nel 2020 e 2021 a causa delle restrizioni Covid sui viaggi), aggrega circa 10mila imprese (95% fatto da micro e piccole imprese) dando lavoro a più di 30mila addetti.

Il contesto attuale: il monopolio dei cieli italiani

Sono numerose e crescenti le criticità legate al sostanziale dominio delle compagnie low cost sugli aeroporti italiani, che produce effetti negativi a cascata, in primis sui passeggeri e di conseguenza sulla tenuta del sistema turistico in generale, generando una situazione ai limiti della legalità. Le compagnie a basso costo sono ormai arrivate a detenere il monopolio dei cieli italiani, con una quota complessiva pari al 61% nell'anno in corso: il mercato aereo è principalmente nelle mani di Ryanair (con il 37,2% per i voli domestici e il 33,6 per quelli internazionali nel 2021), quote minori sono appannaggio di EasyJet, Wizz Air, Volotea. Si tratta della quota più alta in Europa, che ha una media di voli operati dalle low cost pari al 32,5%.

I dati relativi al 2023 confermano il quadro appena descritto: solo a titolo d'esempio, da Torino, su 51 tratte complessive, 36 sono coperte da Ryanair e più della metà (28) sono a suo uso esclusivo; 46 sono ad appannaggio esclusivo delle low cost; 5 aeroporti spagnoli su 7 sono raggiunti solo da Ryanair. In totale, da Torino, solo 5 tratte sono coperte da compagnie di linea. A Cagliari Ryanair ha il monopolio su 26 tratte; ad Alghero su 32 destinazioni raggiunte, la compagnia irlandese detiene il monopolio su 18.

Violando il diritto costituzionale alla mobilità e alla libera circolazione dei cittadini, in alcuni scali Ryanair ha deciso unilateralmente di sospendere i voli: è il caso della sospensione dei voli su Comiso (Ragusa) e, molto più di recente, della riduzione dell'8% dei voli da e per la Sardegna. La compagnia ha legato queste cancellazioni alle norme dettate dal decreto-legge cosiddetto asset e investimenti, che agli articoli 1 e 2 prevede: il divieto di fissazione dinamica delle tariffe per le compagnie aeree, modulate in relazione al tempo di prenotazione, se applicate su rotte nazionali di collegamento con le isole, durante un periodo di picco della domanda e se conducono a un prezzo di vendita del 200% superiore alla tariffa media del volo; l'obbligo da parte dell'amministrazione competente di fissazione del massimo tariffario sui voli in caso di rischio di rialzo per la stagionalità nel caso in cui siano imposti oneri di servizio pubblico.

L'assenza di fatto di un vettore di bandiera e le difficoltà nell'assicurare collegamenti per la Sicilia e la Sardegna completano un quadro davvero preoccupante, che ha una ovvia ricaduta anche sul prezzo dei voli: potendo gestire in via esclusiva determinate tratte, le low cost possono di fatto imporre anche le tariffe: a Pasqua i voli da e per la Sicilia su Roma Fiumicino hanno superato anche i mille euro.

La presenza delle low cost in Italia

I vettori privati ricevono incentivi per presidiare uno scalo: il Corriere della sera, in un'inchiesta del 2020, ipotizza che siano quantificabili in 500 milioni di euro all'anno; specialmente con riguardo agli aeroporti più periferici, essi firmano contratti pluriennali e riservati che prevedono un pacchetto di sconti, agevolazioni e contributi in cambio di passeggeri e quindi possibili introiti. Agevolazioni che nascono da un'idea di fondo semplice: più compagnie volano in uno scalo e più passeggeri portano, più l'economia del territorio ne trae beneficio dal momento che i turisti spendono soldi per la mobilità, hotel e ristoranti, shopping.

Occorre però sottolineare che la Commissione europea ha più volte ricordato che in questo ambito è necessaria la massima trasparenza, che in Italia non c'è poiché gli accordi firmati tra vettore e società di gestione aeroportuale sono blindati. Prevedono classici incentivi al traffico/sviluppo rotte, ma anche sconti significativi sull'handling e sul parcheggio che in alcuni casi toccano il 100%, gli affitti agevolati, il pagamento alla compagnia della differenza delle tasse aeroportuali per volare in uno scalo con costi più elevati. In alcuni contratti si aggiungono sconti ulteriori per volare in determinati orari. In qualche caso è la società di gestione che supporta economicamente le compagnie se operano voli con tassi di riempimento bassi - di solito nei periodi invernali - prevedendo ulteriori limature alle spese dell'handling se l'aereo è mezzo vuoto. Vi sono poi sostegni economici a supporto del marketing e in alcuni casi le società aeroportuali versano incentivi in euro per ogni passeggero in partenza o per ogni aereo che viene basato nello scalo.

Queste operazioni vengono supportate da aeroporti gestiti da società partecipate da enti locali e troppo spesso le sovvenzioni non portano a bilanci positivi, trasformando il supporto del denaro pubblico in uno spreco di soldi (cosiddetto doping dei sussidi). Si tratta di una politica che di fatto viola il principio di libera concorrenza, avendo determinato un monopolio di fatto, e mette paradossalmente in difficoltà un territorio, il cui sviluppo economico ha bisogno di certezze e programmazione. Con una ricaduta diretta sui passeggeri: il fatto che le compagnie low cost operino in regime di esclusiva o quasi esclusiva nella quasi totalità degli aeroporti minori e/o periferici ed operino tratte in esclusiva o in quasi esclusiva in molti aeroporti principali e/o dei capoluoghi di regione, comporta l'ovvia conseguenza che il passeggero non abbia alternative.

Gli effetti sul Turismo organizzato e sui passeggeri

La compagnia Ryanair ha bloccato gli account utilizzati dalle agenzie viaggi per prenotare biglietti aerei per conto dei propri clienti. Una circostanza che sta creando gravi disagi ai passeggeri: le agenzie non sono più in grado di accedere alla prenotazione ed effettuare ad esempio il check-in on line o acquistare ulteriori servizi, per conto dei clienti; il passeggero è quindi costretto a sottoporsi, ad esempio, alla procedura di riconoscimento facciale, meccanismo previsto da Ryanair e che ha anche un costo, seppur minimo, a carico del passeggero.

La scelta di bloccare gli account delle agenzie di viaggio si colloca all'interno di una più ampia "guerra" dichiarata dalle compagnie low cost alle agenzie. L'obiettivo è quello di portare l'utente a prenotare unicamente sul sito della compagnia che può così proporre e vendere anche altri servizi (hotel, noleggio auto, transfer ecc.) sviando la clientela dalle agenzie. In questo modo si impedisce però a migliaia di aziende italiane di fare il proprio lavoro, ossia vendere viaggi o prenotare biglietti su incarico dei propri clienti.

Va sottolineato che i passeggeri a cui Ryanair o Easyjet impediscono di rivolgersi alle agenzie per l'acquisto di biglietti hanno come unica alternativa quella di comprare i biglietti in autonomia on line, utilizzando la propria carta di credito, se ne dispongono. Ma come vi sono persone che acquistano on line dal sito delle compagnie, ve ne sono altre che preferiscono affidarsi a un professionista per l'acquisto di un biglietto aereo o per servizi turistici: si tratta per esempio di persone che non hanno dimestichezza con la tecnologia, come anziani o persone con disabilità. Anche i viaggi d'istruzione, numerosissimi in questi mesi, utilizzano voli low cost. Non è pensabile che le scuole appaltino l'organizzazione del viaggio ad agenzie viaggi, chiedendo alle famiglie di acquistare autonomamente i voli sul sito della compagnia. Il blocco degli account creerà numerosi danni e disagi alle famiglie e alle scuole nelle prossime settimane.

A monte di questa battaglia tra compagnie low cost con sede all'estero e agenzie viaggi che operano sul territorio nazionale e che quindi pagano le tasse in Italia, si deve considerare quanto indicato poco sopra, ovvero quanti e quali contributi ricevano le prime per poi permettersi di impedire alle seconde di lavorare. Le compagnie ricevono importanti sussidi e vantaggi per poter volare su certe tratte o per partire da un aeroporto situato in un determinato territorio, ma ai passeggeri che abitano in quel territorio è impedito di dare incarico a un'agenzia viaggi per l'acquisto di biglietteria. In alcuni casi si tratta di passeggeri che viaggiano per lavoro, di aziende che hanno la necessità di inviare con urgenza personale tecnico verso una certa destinazione e che naturalmente non si occupano di emettere biglietteria aerea, affidandosi per il business travel ad agenzie viaggi specializzate. Se una tratta è servita esclusivamente da compagnie low cost, l'impossibilità per un'agenzia di acquistare un volo comporta danni non solo per l'azienda, ma anche per la collettività (si pensi al caso di guasti ad infrastrutture strategiche che necessitano dell'invio urgente di personale specializzato). D'altro canto le agenzie, nella maggior parte delle tratte operate dalle low cost, non hanno alcuna alternativa da proporre: non si tratta di non poter proporre biglietti ad un prezzo concorrenziale, più o meno vantaggioso, ma di non avere alcuna scelta.

Un quadro che diventa ancora più complesso se si considera che il nostro Paese non può contare su una compagnia di bandiera in grado di garantire la copertura di una buona percentuale di aeroporti, rendendo le low cost monopoliste di fatto dei cieli italiani.

Vale la pena citare infine i bandi di gara in continuità territoriale, dove viene indicato come requisito obbligatorio la vendita di biglietti aerei tramite la rete agenziale (nella parte relativa a "requisiti organizzativi" o "ulteriori requisiti richiesti"), obbligo che evidenzia in maniera ancora più marcata l'anomalia della condotta delle low cost nei confronti delle agenzie di viaggio.

Questo stato di cose è lesivo del diritto del passeggero alla libera circolazione/mobilità in quanto un passeggero per acquistare un qualsiasi biglietto emesso da queste compagnie è costretto ad avere:

- ✓ adeguate informazioni sul volo solo tramite un numero a pagamento e solo tramite utilizzo di una chat
- ✓ un indirizzo email per registrarsi al sito della compagnia aerea
- ✓ un carta di credito/debito per effettuare il pagamento on-line

- ✓ uno smartphone o un computer per acquistare il biglietto dal sito della compagnia aerea
- ✓ uno smartphone o un computer dotato di videocamere per farsi eventualmente identificare dalla compagnia aerea per modifiche, rimborsi ecc.

Gli effetti sui prezzi

La crescita vertiginosa dei prezzi dei voli in Italia nasce dall'incrocio tra le distorsioni del nostro mercato aereo e forme di speculazione che puntano a scaricare sugli utenti gli effetti negativi di tre anni di Covid. Il rincaro del carburante non giustifica infatti l'impennata del costo dei biglietti: secondo i dati IATA (l'organizzazione internazionale delle compagnie aeree a cui oggi aderiscono più di 230 vettori che svolgono servizi di linea, pari al 93% del traffico aereo mondiale), a giugno 2023 si è registrato un dimezzamento della media del prezzo del jet fuel rispetto a un anno fa, e un - 25% dall'inizio di quest'anno. Risulta quindi evidente che a determinare la situazione attuale, che grava sulle tasche dei cittadini e ha un impatto fortemente negativo sull'intero settore turistico, è l'oligopolio delle compagnie low cost, che diventa monopolio su alcuni scali e tratte strategiche: governando incontrastate oltre il 60% delle tratte e molti scali nazionali, possono imporre le tariffe che ritengono più opportune, in assenza di una compagnia di bandiera in grado di rappresentare per gli utenti una scelta alternativa significativa. Va inoltre stigmatizzata la scarsa trasparenza sui prezzi, che lievitano fortemente con i servizi aggiuntivi come l'imbarco del bagaglio, la priorità sul check-in o la prenotazione del posto a sedere.

FTO ha svolto un'audizione, il 20 luglio scorso, davanti alla Commissione di garanzia prezzi istituita presso il Ministero del Made in Italy per ribadire che oltre ai consumatori va garantito anche il riconoscimento delle prerogative degli operatori che vengono da essi delegati all'organizzazione di un viaggio.

Il ricorso all'Antitrust

FTO ha depositato una segnalazione all'AGCM nei confronti di alcune compagnie low cost che, mediante condotte escludenti, abusando della loro posizione dominante, creano disagi e danni ai passeggeri, impossibilitati ad affidare il mandato alle agenzie per acquistare biglietteria aerea.

FTO ritiene che tali compagnie operino in posizione dominante nel mercato dei trasporti aerei, con un'influenza nel mercato dei servizi turistici a valle, con effetti anticoncorrenziali di una condotta che sarebbe normalmente legittima e che diventa abusiva per la detenzione di una posizione di dominio nel mercato a monte rispetto a quello dei servizi turistici a valle, nel quale si sono dispiegati gli effetti preclusivi.

FTO ha già svolto un'audizione con l'AGCM, che sta ora procedendo con i dovuti approfondimenti, all'esito dei quali potrà aprire una procedura istruttoria.

Il decreto-legge cosiddetto asset e investimenti

FTO concorda in pieno con quanto dettato dagli artt. 1 e 2 del disegno di legge di conversione del decreto-legge cosiddetto asset e investimenti, all'esame referente in prima lettura delle Commissioni Ambiente e Industria del Senato, che prevedono: divieto di fissazione dinamica delle tariffe per le compagnie aeree, modulate in relazione al tempo di prenotazione, se applicate su rotte nazionali di collegamento con le isole, durante un periodo di picco della domanda e se conducono a un prezzo di vendita del 200% superiore alla tariffa media del volo; obbligo da parte dell'amministrazione competente di fissazione del massimo tariffario sui voli in caso di rischio di rialzo per la stagionalità nel caso in cui siano imposti oneri di servizio pubblico.

Con l'obiettivo di garantire una piena tutela del consumatore, chiediamo di emendare l'articolo 1 del provvedimento per estendere le sanzioni anche alla vendita dei biglietti aerei da parte di soggetti

terzi quali agenzie di viaggio e tour operator, includendovi in questo modo anche gli operatori che applicano in maniera arbitraria una maggiorazione del prezzo indicato nelle piattaforme professionali di vendita dei titoli di viaggio rispetto al prezzo applicato nei canali di vendita diretti (sito, call center, etc.). Ricordiamo che sono ampie le fasce di popolazione che effettuano la prenotazione presso soggetti terzi: i disabili, coloro che non hanno accesso o familiarità con la tecnologia (anziani), l'intero segmento del business travel.

Conclusioni e richieste di FTO

È quindi più che evidente che si tratta di una situazione che necessita di una regolamentazione urgente di carattere nazionale: **le agenzie di viaggio devono essere riconosciute quali interlocutori dalle low cost esattamente come i singoli passeggeri**, considerando anche il fatto che esse non applicano alcuna maggiorazione di prezzo ai propri clienti, semmai, in maniera trasparente e in forma separata rispetto alla transazione relativa all'acquisto del biglietto, chiedono il riconoscimento di una fee minima per il servizio.

Alla luce del fatto che tutte le compagnie operano in regime di libera concorrenza, e che una sentenza della Corte di Cassazione (del 12 novembre 2019, n. 29237) ha stabilito che la eventuale posizione di dominio non deve essere calcolata rispetto alla totalità del mercato dei voli nel territorio europeo, ma che si debba applicare il cosiddetto city-pair method, ovvero il criterio secondo il quale ciascuna tratta sia idonea a costituire un mercato rilevante a se stante, riteniamo che una soluzione percorribile potrebbe risiedere nel sollecitare le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree a inserire nei contratti commerciali di incentivazione la stessa norma di tutela già presente tra i requisiti organizzativi indicati nei bandi di gara sulla gestione della continuità territoriale: **“Distribuire e vendere i biglietti secondo gli standard IATA via internet, via telefono, presso le biglietterie degli aeroporti e attraverso la rete agenziale”**.

Chiediamo quindi alla Commissione Trasporti che nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in corso vi sia un impegno concreto per il Governo a superare questa grave criticità.

Oltre a assicurare un maggior rispetto degli obblighi di informazione, assistenza e riprotezione dei viaggiatori previsti dal regolamento comunitario 261/2004, chiediamo inoltre che venga istituito in tempi rapidi un **fondo di insolvenza per i vettori aerei a protezione dei consumatori** e delle aziende del turismo organizzato in caso di fallimento della compagnia aerea.

Chiediamo infine **l'istituzione di una cabina di regia** permanente, composta dai Ministeri delle Infrastrutture, del Turismo, delle Imprese, e dalla Conferenza delle Regioni, cui partecipino anche le Associazioni maggiormente rappresentative, e di prendere parte al Tavolo sui prezzi istituito presso il Ministero delle Imprese, in quanto il Turismo è uno dei fruitori principali del trasporto aereo.

Aggiornato da FTO a settembre 2023