

FLAVIO FACIONI*

COVID-19 E TRASPORTO AEREO: LE MISURE ADOTTATE DALL'UE

SOMMARIO: 1. L'impatto del Covid-19 sul trasporto aereo. — 2. Le misure adottate dalla Commissione Europea per fronteggiare l'emergenza. — 3. Gli aiuti di stato e il principio di libera concorrenza. — 4. Le prospettive di ripresa.

1. L'impatto del Covid-19 sul trasporto aereo

La crisi del coronavirus è stato uno *shock* abbastanza anomalo, diverso da quelli del passato, che ha proposto modelli e schemi non prevedibili e non immaginabili fino a poco tempo fa. Il settore dell'aviazione in particolare ha registrato un forte impatto in quanto rappresenta il fulcro del modello globalistico su cui è costruita l'economia. Gli effetti, in particolare, si sono prodotti per le compagnie aeree, i gestori aeroportuali, i gestori del servizio di traffico aereo, l'assistenza a terra, ambiti per cui l'approccio del legislatore e degli operatori di settore deve essere sistemico.

È necessario, dunque, adottare delle misure per far fronte al crollo della domanda, alla compressione dell'offerta, ad una crisi vera e propria di liquidità. Significativo, in proposito, potrebbe rivelarsi l'esempio della HERTZ, una compagnia di noleggio di autovetture che ha fatto richiesta di fallimento negli Stati Uniti e che risente della chiusura di punti noleggio in tutti gli aeroporti. A livello globale ha perso una grossa fetta di mercato ed è una testimonianza di come l'effetto a

* *Policy Advisor*, Parlamento Europeo, Commissione TRAN, Bruxelles.

cascata vada ad interessare diversi comparti.

Il sistema si sviluppa dunque in un contesto liberalizzato e deregolamentato, pur con taluni aspetti peculiari (quali il *dumping* sociale, gli obblighi di servizio pubblico, la continuità territoriale) che necessitano di un approccio armonizzato ed omogeneo.

In quest'ottica l'Unione Europea, al momento, si sta occupando di adottare molte linee guida, molte misure e raccomandazioni che non sono vincolanti; allo stesso modo, le iniziative dell'ICAO devono essere bene accolte per andare nella giusta direzione in modo congiunto e univoco.

È importante, in tal senso, che l'Italia muova le proprie azioni e le proprie iniziative in maniera condivisa con gli altri partner europei, in modo che determinate previsioni non vadano a penalizzare il nostro paese.

Sono state avanzate numerose istanze al fine di garantire un sostegno alle imprese e ai lavoratori, come anche per i diritti dei passeggeri, e si è rivelato complicato coniugare tutti gli interessi in gioco in un quadro frammentato in cui ogni Stato ha adottato a livello nazionale misure differenti con tempistiche diverse. Sono state infatti adottate misure valide a livello nazionale e/o regionale.

2. *Le misure adottate dalla Commissione Europea per fronteggiare l'emergenza*

La Commissione Europea ha emanato delle linee guida per far sì che vi sia quantomeno un tentativo di armonizzazione e ha proposto la costituzione di alcune corsie chiamate "corridoi verdi", con orientamenti e raccomandazioni cui gli Stati membri si sono attenuti, facilitando la circolazione delle merci, che in questo periodo è stata fondamentale per il trasporto dei beni essenziali e delle medicine.

Riprendendo l'accennata problematica della tutela dei diritti dei passeggeri, è stato necessario conciliare da un lato l'esigenza delle compagnie aeree che hanno difficoltà di cassa, anche per il fatto di dover assicurare dei voli che siano redditizi (si è parlato di *break heaven point* del 70-80% mentre ancora ci sono dei velivoli che viaggiano pressoché vuoti e questo per le compagnie aeree non è sostenibile), dall'altro l'esigenza dei passeggeri di non fare da banca e di dover finanziare l'intero settore tramite l'acquisto e il mancato rimborso, salvo avere una compensazione con i *voucher*.

Quindi, anche in questo caso la Commissione ha dato un'interpre-

tazione più restrittiva a tutela dei diritti dei passeggeri, sebbene a livello nazionale siano state adottate delle misure differenti e spesso anche non in linea con il regolamento europeo. E ciò, in particolare, perché si è data un'accezione al *voucher* come se fosse — e non lo è — sostitutivo del rimborso, in quanto solo in alcuni casi il coronavirus può essere considerato circostanza eccezionale, ossia se vi siano restrizioni nello spazio aereo (circostanza generalmente non avvenuta) o se vi siano rischi o pericoli per il personale di bordo.

Il tema delle bande orarie, ancora, è stato affrontato per ovviare al problema degli aerei fantasma, ossia delle compagnie che mantenevano i voli solo per rispettare la soglia. La deroga, poi, è stata estesa fino alla fine della stagione estiva (24 ottobre), per cui si tratta di una misura dovuta, non riuscendo a trovare soluzioni alternative.

Altra misura introdotta a sostegno delle compagnie aeree è quella del differimento dei pagamenti per la gestione del traffico aereo, decisa dagli Stati membri all'interno di *Eurocontrol*, mediante la previsione del pagamento dilazionato in più rate e differito a partire dal mese di novembre. Questa circostanza ha creato qualche difficoltà al gestore del traffico aereo, il quale, oltre al suddetto differimento, ha dovuto ovviare anche al problema dei minori introiti per la riduzione del traffico, per cui si è ritenuto necessario trovare delle soluzioni alternative.

Le altre misure si incentrano sul tema degli aiuti di stato e sul *relief package*, ossia un pacchetto di previsioni che riguardano più settori dei trasporti -- e, in particolare, il Regolamento (CE) n. 1008/2008 sui servizi aerei -- e contemplano misure prevalentemente amministrative e operative.

Tali misure, in particolare, hanno il pregio di essere molto concrete, volte a risolvere alcuni problemi per i vettori aerei i quali, al momento del rinnovo della licenza, devono dimostrare la solidità finanziaria.

Il Parlamento europeo, inoltre, ha voluto includere delle condizioni per la tutela dei livelli occupazionali, per la tutela degli standard di sicurezza e sono state semplificate le procedure per la restrizione dei diritti del traffico aereo. È stato affrontato, poi, il tema dei prestatori di servizi di assistenza a terra, nell'ambito del quale si sono individuate delle procedure in deroga alle disposizioni ordinarie, che ammettono la proroga e gli affidamenti diretti per quei contratti che sono in scadenza o per i quali vi sono difficoltà di rinnovo.

3. Gli aiuti di stato e il principio di libera concorrenza

Per quel che riguarda gli aiuti di stato, sembra opportuno svolgere una riflessione importante. Innanzitutto è stato adottato un quadro temporaneo che è stato, poi, modificato due volte con degli emendamenti (l'ultimo è dell'8 maggio).

Il quadro degli aiuti di stato inizialmente ha previsto degli strumenti in deroga rispetto alle soglie e i limiti attualmente in vigore, portando la soglia a 800.000 euro ed individuando la possibilità di prestare garanzie statali per i prestiti o, ancora, fare prestiti pubblici sovvenzionati ad imprese. Si è cercato, quindi, con una serie di misure — fra cui anche la sospensione del patto di stabilità — di aiutare le imprese in difficoltà, limitatamente al danno subito dalle compagnie.

Ma prendendo in esame le modifiche normative subentrate a partire dall'8 maggio, si nota come la Commissione europea abbia voluto chiarire le modalità mediante le quali poter effettuare le ricapitalizzazioni. Come è noto, alcuni Stati, quali la Francia, l'Olanda, la Germania, sono intervenuti in maniera significativa, per aiutare le compagnie mediante la concessione di prestiti e la ricapitalizzazione; allo stesso modo è possibile riferirsi alla questione dell'Alitalia e della sua possibile nazionalizzazione.

La Commissione, tuttavia, intende circoscrivere temporalmente la possibilità delle misure adottate. Le ricapitalizzazioni di cui si è detto, in altri termini, sono concepite come interventi temporanei, funzionali ad un ritorno alla normalità. Lo Stato, inoltre, deve essere sufficientemente remunerato per i rischi, per cui non è consentito ripartire i dividendi né riacquistare le azioni da parte dei beneficiari e, soprattutto, saranno esclusi dal beneficio degli aiuti i soggetti che si trovavano già in difficoltà alla data del 31 dicembre 2019.

Se introdurre delle deroghe ai regimi ordinari degli aiuti di stato in assenza di uno shock economico di grande importanza ha un determinato impatto, introdurle in un momento così delicato è un'operazione che deve essere portata avanti con forte cautela e con visione da parte delle autorità governative, perché si corre il rischio che gli Stati che abbiano maggiore capacità di indebitamento — e, quindi, maggiore credito — possano effettuare degli interventi più incisivi rispetto ad altri in posizione di debolezza economica, e lo stesso vale per alcune compagnie. Sarà, dunque, importante continuare a monitorare lo scenario economico, per scongiurare possibili distorsioni del mercato.

Le strategie poc'anzi evidenziate, poste in essere per affrontare la fase 1 e le prime difficoltà, non possono considerarsi sufficienti e bastevoli. Superato il momento più critico, si procede verso una graduale

ripresa, tentando di mantenere un approccio armonizzato: sono seguite, invero, nuove comunicazioni, fra le quali quella del ripristino graduale della connettività, nonché quella congiunta del Centro di Prevenzione dell'EASA - ECDC.

Quanto, poi, ai problemi legati al confinamento e agli standard di sicurezza, va nuovamente ribadita la necessità di raggiungere un'omogeneità di regole perché altrimenti si rischia di creare degli svantaggi sia agli Stati che alle compagnie aeree. Al momento prevale la linea di evitare di lasciare lo spazio centrale libero, ossia di riempire a pieno la capacità di carico dell'aereo, anche in ragione del fatto che la sostenibilità per i vettori con una capienza al 40% rischia di essere molto difficile.

Non vi è chi non veda come una situazione del genere abbia avuto un notevole impatto sul settore del turismo. L'Italia, infatti, è uno dei paesi in cui il turismo incide di più sia a livello occupazionale sia a livello di PIL, per cui garantire la connettività rappresenta un elemento chiave sia per il settore dell'aviazione sia per tutto il resto dell'indotto. Già ad oggi si possono individuare in Europa delle aree che sono più sensibili rispetto ai cambiamenti e, in quanto tali, sono più vulnerabili.

Dal punto di vista legislativo, inoltre, la pandemia da Covid-19 ha imposto un cambio delle prospettive. Mentre fino ad oggi si è potuto assistere ad un quadro regolamentato dal mercato, in cui l'intervento pubblico è stato circoscritto e in buona parte limitato in termini di oneri di servizio pubblico, la prospettiva potrebbe cambiare nei mesi futuri, seppure in via temporanea. Al momento si registrano già delle proposte di revisione, come quella sulle bande orarie (Reg. (CE) n. 793/2004) o sui diritti dei passeggeri (Reg. (CE) n. 261/2004), che si trovano in fase di negoziazione. Altri spunti sul tavolo riguardano la piena implementazione del Cielo Unico Europeo, di SESAR, i servizi aerei come disciplinati dal Reg. (CE) n. 1008/2008, nonché il tema dei diritti aeroportuali (Direttiva 2009/12/CE).

4. Le prospettive di ripresa

Volgendo lo sguardo alle priorità della ripresa, può ipotizzarsi che abbiano ad oggetto, in primo luogo, la mitigazione dell'impatto economico, l'agenda sociale e la tutela dei posti di lavoro.

La Commissione, dal canto suo, aveva adottato sin dal suo insediamento un approccio orientato principalmente verso la sostenibilità ambientale e mai è stato messo in discussione il modello di sviluppo economico.

Ad oggi, probabilmente, bisognerà rivedere alcune previsioni, sia a livello europeo che a livello internazionale, anche in materia di *target* ambientali ed efficienza, in quanto il contesto attuale registra una capacità e dinamiche differenti rispetto al passato.

Sarà necessario, inoltre, fare in modo che non sia solo chi è più forte a sopravvivere, ripensando gli obiettivi strategici in modo che possano essere garantite opportunità per tutti. Per tale ragione probabilmente dovrà essere ripensato l'approccio alle dinamiche economiche e finanziarie e si dovrà verificare quanto l'intervento pubblico sarà transitorio e quanto, invece, diventerà strutturale, anche in previsione futura. Le nuove sfide riguarderanno il sostegno economico alle imprese, la tutela del libero mercato e della concorrenza, il mantenimento dei livelli occupazionali, la garanzia dei diritti dei consumatori, il contenimento dei prezzi, nonché l'efficienza dei servizi.

Tornando al titolo dell'incontro, potrebbe ipotizzarsi che la pandemia determinerà, per certi aspetti, una recessione mentre, per altri, darà spazio ad un futuro con delle prospettive sensibilmente diverse, determinando un riorientamento del sistema nel quale si coniugheranno le azioni dei legislatori, degli operatori industriali e dei lavoratori.



Publicato online in giugno 2021

© 2021 dall'Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche.

Questo articolo è un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0

APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti

Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche

Vol. LXXXVIII-LXXXIX (2019-20) - ISSN 2612-1514

DOI: 10.6092/2612-1514/APJEP.88-89.2019-20.13-18