

MARIA PIERA RIZZO*

CONSIDERAZIONI “A CALDO” SULL’IMPATTO DEL COVID-19 SUL TRASPORTO AEREO

Da fonti ICAO, nell’anno in corso la pandemia da corona virus avrà un impatto devastante sul trasporto aereo di persone, provocando un calo del 70% in termini di posti offerti, atteso il crollo della domanda a seguito della chiusura delle frontiere fra Stati, della sospensione dei voli verso i Paesi particolarmente colpiti dal virus (da ultimo, si pensi alla decisione di Alitalia di sospendere dal 5 al 31 maggio il suo unico volo diretto Roma-New York), dell’azzeramento del trasporto per turismo. Le compagnie vettrici sono a corto di liquidità, avendo enormi spese fisse a fronte delle quali gli introiti sono assai scarsi, se non inesistenti, e questo potrebbe anche avere riflessi negativi sulla sicurezza dei voli, oltre a produrne certamente di gravi sulla concorrenza, atteso che non tutti i vettori riusciranno a mantenersi sul mercato.

La riduzione delle compagnie aeree che si profila potrebbe riportare le lancette dell’orologio alla situazione precedente il processo di liberalizzazione del traffico aereo nella Unione europea, che si è completato -- come ricorderete -- nel ‘92 e ha portato rilevanti benefici agli utenti. L’accesso dei vettori battenti bandiera di uno Stato membro della UE alle rotte di cabotaggio in altro Stato membro ha, infatti, potenziato l’offerta e reso più competitive le tariffe. Ciò anche per l’ingresso massiccio sul mercato dei vettori *low cost*, le cui prospettive di “resistenza” alla crisi, non essendo un’economista, non sono in grado di valutare. Comunque, è tutta la filiera del trasporto aereo ad essere entrata in soffe-

* Professore ordinario di Diritto della navigazione, Università di Messina.

renza con la drastica diminuzione dei voli: gli aeroporti, i servizi aeroportuali e della navigazione aerea, quelli commerciali all'interno degli scali e le attività collegate. Se, una volta cessata o attenuatasi l'emergenza, la situazione dell'offerta non sarà ripristinata ai livelli pre-crisi, potrebbe derivarne un *vulnus* alla libertà di circolazione, specie per le tratte insulari alle quali deve essere, comunque, assicurata la continuità territoriale.

Al fine di garantire la tutela del diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.), l'attuale situazione emergenziale impone delle restrizioni alla libertà di circolazione (art. 16 Cost.); giova tuttavia osservare che l'aggettivo "fondamentale" non implica una preminenza del diritto alla salute rispetto agli altri diritti della persona, né il valore primario che gli viene riconosciuto lo pone alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Recita, infatti, la Consulta (C. cost., ord. 9 maggio 2013 n. 85, red. G. Silvestri punto 9) che "tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri". La tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro", in modo da impedire "una illimitata espansione di uno dei diritti che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona". Il diritto alla salute va, quindi, bilanciato con la libertà di circolazione, e il punto di equilibrio deve essere valutato – dal legislatore nella fase di predisposizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – "secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale".

L'UE è già intervenuta a supporto delle compagnie aeree, deliberando una deroga in materia di bande orarie: ha, infatti, sospeso dal 1° marzo al 24 ottobre 2020 la regola del "*use it or lose it*" che obbliga i vettori a utilizzare per almeno l'80% le bande orarie loro assegnate, pena la perdita del diritto di ottenere i medesimi slot nella stagione successiva corrispondente. L'applicazione della deroga è anche retroattiva, dal 23 gennaio al 29 febbraio per i voli tra l'UE e la Cina e Hong Kong, luoghi di origine della pandemia. La Commissione europea, in particolare, ha adottato misure temporanee, più volte modificate, per consentire agli Stati membri della UE di avvalersi pienamente della flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato e ha (il 13 marzo scorso) emesso una Comunicazione¹ per dare una risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19, che apre alla possibilità

¹ Comunicazione della Commissione (2020/C 91 1/01) recante il "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza

per gli Stati di concedere compensazioni per i danni da essa direttamente causati, di cui possono beneficiare anche le imprese del settore dei trasporti e del turismo. Gli Stati membri notificano alla Commissione tali misure e “la Commissione le valuterà direttamente ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 2, lettera b, del TFUE” (par. 1.3.15 della Comunicazione *de qua*).

Sempre allo scopo di supportare i vettori europei, i quali, ai sensi del reg. UE n. 261/2004, dovranno restituire circa 9,2 miliardi di euro per voli cancellati entro la fine di maggio, è stato anche proposto dalla IATA² di consentire alle compagnie aeree di emettere *refundable vouchers* o rimborsi ritardati, permettendo loro di mantenere un po’ di liquidità per superare la crisi³. Il nostro legislatore aveva già tenuto conto di tale esigenza. Ai sensi dell’art. 88 *bis* della legge 24 aprile 2020 n. 27⁴, il vettore⁵, impossibilitato ad eseguire la prestazione in ragione di provvedimenti adottati dalle autorità nazionali, internazionali o di Stati esteri a causa dell’emergenza epidemiologica Covid-19, può procedere a sua discrezione o al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio, oppure all’emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro un anno dalla emissione. Il buono assolve i correlativi obblighi di rimborso e non si richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario (art. 88 *bis*, commi 4 e 12).

Proprio questi connotati pongono la nostra normativa non in linea con la posizione della Commissione, espressa nella Raccomandazione (UE) 2020/648 del 13 maggio 2020, relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19. In relazione a tali buoni, la raccomandazione in discorso precisa che, nelle circostanze in essa indicate, possono essere proposti come alternativa al rimborso in denaro, “ferma restando la loro volontaria accettazione” e fatto salvo l’automatico rimborso dell’importo del voucher in questione entro 14 giorni dalla relativa data di scadenza se quest’ultimo non è stato utilizzato. Ciò vale anche per il rimborso

del Covid-19”, in *G.U.U.E.* 20.3.2020.

² Cfr. *Remarks of Alexandre de Juniac* (Direttore generale e CEO della IATA) *at the IATA Media Briefing on Covid -19, 13 May 2020*.

³ Ovviamente, nel quadro del regolamento 261/2004, il vettore aereo operativo non sarà tenuto al pagamento di alcuna compensazione pecuniaria, atteso che la cancellazione dei voli è dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

⁴ Che ha convertito con modifiche il d.l.18/2020 c.d. “Cura Italia”, recante “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19” (*G.U.* n. 70 del 17 marzo 2020).

⁵ In relazione a contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre (art. 88 *bis*, comma 1).

dell'importo residuo nel caso che il buono sia stato riscattato solo in parte. Tale presa di posizione della Commissione solleciterà il nostro legislatore ad intervenire per conformare la normativa interna all'invito dell'istituzione europea.

È auspicio assolutamente condiviso che il settore del trasporto aereo, così strategico e così duramente colpito dalla pandemia, possa ricevere in tempi celeri, sia a livello europeo che statale, il sostegno necessario per superare una crisi che non ha precedenti nella storia della navigazione aerea.



Pubblicato 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.88-89.2019-20.5-8