

CINZIA INGRATOCI*

CONTINUITÀ TERRITORIALE E AIUTI AL TRASPORTO AEREO NELLA FASE DI EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La continuità territoriale aerea e gli aiuti sociali al trasporto aereo. — 3. Gli aiuti allo sviluppo delle rotte aeree. — 4. La normativa interna: le previsioni del decreto «Rilancio». — 5. Conclusioni.

1. Premessa

La crisi del trasporto aereo dovuta all'emergenza epidemiologica da Covid-19 è una crisi dell'impresa aeronautica, dell'indotto e dei settori correlati, a partire dal turismo, sorta anzitutto dalle restrizioni agli spostamenti¹. Rischia tuttavia di diventare, nei mesi a venire, essa stessa un limite alla libera circolazione delle persone, almeno per come siamo abituati ad interpretarla, a causa delle difficoltà che l'offerta di mercato è destinata ad affrontare.

Quest'ultimo aspetto assume una puntuale rilevanza, specie se posto in relazione all'esigenza di immaginare possibili scenari di finanziamento pubblico al trasporto aereo, differenziando — all'interno

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

¹ Il trasporto aereo ha subito un tracollo della domanda e dell'offerta che, nel periodo aprile-maggio 2020 ha raggiunto il 99%, per poi iniziare a ridursi ed attestarsi intorno al 75% della domanda passeggeri rispetto al corrispondente periodo precedente. Dati Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Osservatorio sulle tendenze di mobilità durante l'emergenza sanitaria del Covid-19* (periodo gennaio-luglio 2020), dicembre 2020.

dell'unica offerta funzionale alla libertà di circolazione — quelle rotte che integrano più propriamente collegamenti essenziali per la mobilità: quest'ultima, infatti, ripristinati gli spostamenti interni e internazionali, può essere garantita sulla base di una programmazione dei flussi e secondo modelli di offerta connotati dall'intervento pubblico, che la stessa Unione europea si è premurata di consentire ampiamente, in deroga al regime ordinario sugli aiuti di Stato da ultimo consentiti anche per coprire i costi fissi che le imprese in difficoltà, causa pandemia, non riescono a sostenere².

Si tratta di deroghe significative, ma comunque orientate a conservare, nel lungo periodo, la struttura plurale del mercato pre-crisi, evitando quelle distorsioni che non siano strettamente funzionali a garantire la sopravvivenza degli operatori, ammessi al sostegno pubblico a condizioni di parità. Nonostante lo sforzo corale indirizzato in tal senso, possiamo ipotizzare che il profilo del mercato del trasporto aereo *post* Covid-19 non sarà più sovrapponibile a quello che ha caratterizzato le nostre scelte di mobilità negli ultimi trenta anni, polarizzandosi intorno ad un'organizzazione dei servizi caratterizzata verosimilmente da due modelli profondamente diversi di offerta: l'*high business* e i servizi essenziali.

Le nuove regole per distanziare i passeggeri, sia a terra che in volo, quelle sui processi di imbarco, sui cicli di igienizzazione degli aerei e via dicendo, porteranno ad una dinamica dei costi sostenibile, probabilmente, solo intorno a queste due proposte, con una ridi-

² Tra le misure assunte in sede europea a sostegno dell'economia dell'Unione e dei diversi Stati membri, duramente colpiti dalla crisi, rientra l'adozione di norme maggiormente flessibili in materia di aiuti di Stato. La Comunicazione della Commissione «*Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak - COM 2020/C 91 I/01*», indica criteri e modalità attraverso cui gli Stati membri possono adottare misure di sostegno al tessuto economico in deroga alla disciplina ordinaria. L'atto di indirizzo segue e integra le prime indicazioni fornite dalla Commissione nella Comunicazione «*Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*», del 13 marzo 2020. Il quadro degli aiuti di Stato ammissibili è stato esteso ed integrato, il 3 aprile 2020, con la Comunicazione C(2020) 2215 *final* e ulteriormente modificato ed esteso con la Comunicazione dell'8 maggio 2020 [C(2020) 3156 *final*], cui hanno fatto seguito le Comunicazioni C(2020) 4509 del 29 giugno 2020, C(2020) 7127 del 13 ottobre 2020 e, da ultimo, C(2021) 564 del 28 gennaio 2021. Il regime di deroga alla disciplina sugli aiuti di Stato per la ricapitalizzazione delle imprese non finanziarie sarà efficace sino al 1° luglio 2021 e quello per la ricapitalizzazione delle società al 30 settembre dell'anno in corso. Alla luce del protrarsi e dell'evoluzione della pandemia di Covid-19, la più recente modifica del 28 gennaio 2021 proroga tutte le misure previste nel quadro temporaneo fino al 31 dicembre 2021.

stribuzione degli oneri sull'utente, nel primo caso, e sulla finanza pubblica nel secondo. E lo stesso è da dirsi, con qualche differenziazione, anche per le altre modalità di trasporto³.

Peraltro, come ampiamente riconosciuto da tutti gli organismi del settore, la mobilità *business* subirà una contrazione strutturale per via del ricorso, sempre più diffuso, al collegamento virtuale nella gestione dei momenti di confronto e decisionali. Di contro, le relazioni personali e la dimensione operativa delle attività produttive richiederanno una crescente accessibilità delle rotte in linea con la diffusa perdita di liquidità della domanda.

In tale quadro, i sistemi di «continuità territoriale» e la conformazione pubblica dell'offerta di trasporto ad obiettivi di interesse generale (imposizione degli oneri di servizio pubblico e conclusione di contratti di servizio pubblico)⁴ potrebbero diventare, da eccezione al normale funzionamento del mercato, strumenti ordinari di organizzazione dei servizi di mobilità da e verso territori periferici o a domanda debole, per una lunga fase di ripresa e proprio in vista della conservazione, a regime, di un mercato competitivo.

Non a caso, il decreto «Rilancio», adottato dal Governo lo scorso 19 maggio 2020⁵, contiene un chiaro riferimento alla continuità territoriale come elemento della strategia di sostegno al settore.

Può essere dunque utile fare il punto sulle trasformazioni in corso nell'organizzazione della «mobilità onerata» e, in particolare, sugli effetti della legislazione di emergenza riguardo al regime giuridico della continuità aerea, in forza del presupposto che le misure introdotte nel citato «Quadro Temporaneo» sugli aiuti di Stato, ammissibili alle condizioni previste dai relativi Orientamenti (Comunicazione 2014/C 249/01)⁶, non sostituiscono ma si aggiungono alla disciplina di sostegno alle imprese in difficoltà ed agli strumenti di intervento del settore pubblico nell'economia attivabili, in via ordinaria, sulla base delle

³ In argomento v. *Il diritto del turismo affronta il Covid-19*, numero speciale della *Rivista italiana di Diritto del Turismo*, 30/2020.

⁴ Cfr. *infra* il paragrafo seguente.

⁵ D.l. 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in *G.U.* n. 128 del 19 maggio 2020, S. O. n. 21.

⁶ In argomento v. i provvedimenti già citati in nota 2. Vedi pure Commissione europea, doc. *Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the Covid-19 outbreak*, visionabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/air_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf.

norme speciali vigenti nei diversi comparti; per quanto di interesse in questa sede, il riferimento è alle procedure indicate all'art. 16 del reg. (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione)⁷ che si passa quindi ad esaminare.

2. La continuità territoriale aerea e gli aiuti sociali al trasporto aereo

Un accenno, anzitutto, al concetto di continuità territoriale e ai bisogni di mobilità che ne costituiscono il presupposto.

La locuzione «continuità territoriale» definisce la condizione in cui un sistema di trasporti è programmato per consentire ai cittadini di un determinato territorio di muoversi da e per qualunque parte del territorio nazionale (e dell'Unione europea) con pari opportunità e con certezza di spostamento e di tariffe⁸. Alla luce di questa definizione, l'obiettivo della «continuità» impone che i collegamenti da e verso territori in

⁷ Reg. (CE) n. 1008/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione). In argomento v. C. TUO, *Il trasporto aereo nell'Unione europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, Torino, 2008; D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Diritto dei trasporti*, 2009, 307 ss.; A.M.L. SIA, *La disciplina dei servizi aerei*, in *Codice dei Trasporti*, L. TULLIO - M. DEIANA (a cura di), Milano, 2011, 77 ss.

⁸ La proposta di legge n. 4902/1998, recante «Norme per l'attuazione della continuità territoriale tra la Sardegna e il continente», conteneva all'art. 1 la seguente definizione: «per 'continuità territoriale' si intende la condizione nella quale il sistema dei trasporti tra la Sardegna ed il continente consenta ai cittadini italiani residenti in Sardegna di fruire di servizi di trasporto a un livello di costi e qualità pari a quelli medi nazionali». La continuità territoriale è poi stata introdotta dall'art. 36 della l. 17 maggio 1999, n. 144 in materia di oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo, nonché dall'art. 5 bis del d.l. 26 aprile 2013 n. 43, conv. con modificazioni nella l. 24 giugno 2013 n. 76. In dottrina v. C. INGRATOCI, *Notazioni sulla programmazione e gestione dei collegamenti marittimi in regime di servizio pubblico*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, A. RUGGERI (a cura di), Torino, 2016, 1185 ss. ed ivi F. PELLEGRINO, *La continuità territoriale nell'Unione europea tra diritto alla mobilità sostenibile e coesione territoriale*, 1742 ss. Sulla continuità territoriale in generale v. AA.VV., *La continuità territoriale della Sardegna passeggeri e merci, low cost e turismo*, M.M. COMENALE PINTO (a cura di), Roma, 2015; M.M. COMENALE PINTO, *Dalla continuità territoriale nel trasporto aereo alla continuità territoriale nel trasporto marittimo*, in *Diritto@Storia*, 10/2012; C. BERTOLINI, *La continuità territoriale con la Corsica e l'affaire SNCM*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, 1901 ss.; AA.VV., *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Torino, 2002; P. FOIS, *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario in Diritto dei trasporti*, 2000, 335 ss.

situazioni di marginalità geografica o economica si svolgano in condizioni quanto più possibile equivalenti, e dunque non discriminatorie, rispetto alle possibilità riscontrabili in contesti più favorevoli, affinché il sistema dei trasporti nel suo complesso sia adeguatamente coordinato a livello nazionale.

Come è evidente, si tratta di una nozione dalla chiara connotazione funzionale, piuttosto che di un concetto oggettivo, che evoca prioritariamente, sia pur non esclusivamente, collegamenti che toccano territori caratterizzati da condizioni di “discontinuità” delle reti, che richiedono misure specifiche per riequilibrare una obiettiva situazione di svantaggio competitivo in termini di accessibilità o di tempi di percorrenza; il che incide essenzialmente sulla fase di programmazione dei servizi, la quale dovrà anche essere orientata a risultati di adeguata connessione con le principali direttrici di trasporto, per finalità di coesione economico-sociale⁹.

Il procedimento utile a conseguire questo risultato è disciplinato, per il settore aereo, dall'art. 16 del citato reg. (CE) n. 1008/2008 che consente agli Stati membri anzitutto di imporre oneri di servizio pubblico¹⁰ (previa la realizzazione di una serie di informative ai vettori ae-

⁹ Nell'ordinamento europeo, la «continuità territoriale» trova la sua base giuridica nell'art. 3 del TUE che riconosce ad ogni cittadino europeo il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in un quadro di coesione economica, sociale e territoriale. Sul piano costituzionale l'ordinamento nazionale riconosce la libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e l'uguaglianza (art. 3 Cost.), quest'ultima intesa sia in senso formale che sostanziale.

¹⁰ La nozione comunitaria di «obbligo di servizio pubblico» si rinviene nel diritto derivato in materia di trasporti [art. 2, reg. (CEE) del 26 giugno 1969, n. 1191, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, modificato dal reg. (CEE) 20 giugno 1991, n. 1893 e, quindi, abrogato e sostituito dal vigente reg. (CE) del 3 dicembre 2007, n. 1370], ed identifica i requisiti specifici di esercizio che i pubblici poteri impongono al gestore del servizio, al fine di conseguire obiettivi di interesse generale. In particolare, secondo la definizione introdotta dall'art. 2, § 1, reg. (CEE) n. 1191/69, richiamata da successivi provvedimenti nonostante l'abrogazione del regolamento e, dunque, ancora attuale, l'«obbligo di servizio pubblico» è quell'obbligo che «l'impresa ove considerasse il proprio interesse economico non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura ed alle stesse condizioni»; vi rientrano l'«obbligo di esercizio», ossia quello di adottare tutte le misure atte a garantire un servizio di trasporto conforme a determinate norme di continuità, regolarità e capacità; l'«obbligo di trasporto», ossia il dovere di accettare qualsiasi richiesta di trasporto di persone o merci a prezzi e condizioni determinati; l'«obbligo tariffario», consistente nell'applicazione di prezzi stabiliti o omologati dalle pubbliche autorità [art. 2, § 3, reg. (CEE) n. 1191/69]. In dottrina, sul tema v. C. INGRATOCCI, *Trasporti e contratti di servizio*, Messina, 2001, 169 ss.; L. PERFETTI, *Servizi di interesse economico generale e pubblici servizi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, 479

rei e gestori aeroportuali coinvolti, oltre che alla Commissione europea), cioè requisiti specifici di esercizio, di trasporto e tariffari che l'impresa non garantirebbe se tenesse conto esclusivamente del proprio interesse economico. Tali oneri di servizio possono interessare le linee che collegano un aeroporto comunitario con un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del territorio dell'Unione o quelle che coprono una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso.

I contenuti dell'offerta che le autorità competenti ritengono irrinunciabili sono fissati nella misura necessaria e sufficiente a garantire i caratteri di continuità, regolarità, tariffazione e capacità funzionali al conseguimento della missione di interesse generale avuta di mira¹¹.

Nel valutare la necessità e l'adeguatezza dei servizi da garantire, lo Stato membro deve tenere conto di una serie di criteri che includono: a) *l'equilibrio tra l'onere previsto e le esigenze in materia di sviluppo economico della regione*; b) *la possibilità di ricorrere ad altre modalità di trasporto e idoneità di queste ultime a soddisfare il concreto fabbisogno della domanda* (in particolare nel caso in cui i servizi ferroviari esistenti servano la rotta prevista con un tempo di percorrenza inferiore a tre ore e con frequenze sufficienti, coincidenze e orari adeguati); c) *le tariffe aeree e le condizioni proposte agli utenti in regime di libero mercato*; d) *l'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta*.

ss., 484; F. CINTIOLI, *Servizi pubblici e concorrenza. Servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2006, 453 ss.; L. DE LUCIA, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002; L. BERTONAZZI - R. VILLATA, *Servizi di interesse economico generale*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, M. CHITI - G. GRECO (diretto da), p.s., t. IV, 2 ed., Milano, 2007, 1791; D. MARESCA, *Servizi di trasporto*, in *Trattato sui contratti pubblici. V, I settori speciali. L'esecuzione*, R. DE NICTOLIS - R. GAROFOLI - M.A. SANDULLI (a cura di), Milano, 2008, 3206 ss.; D. SORACE, *I servizi «pubblici» economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Diritto amministrativo*, 2010, 1 ss.; A. GARDELLA, *Commento dell'art. 106 del TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, A. TIZZANO (a cura di), Milano, 2014, 1117 ss., anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

¹¹ Sul servizio di interesse economico generale v. artt. 14 e 106 del TFUE; art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; prot. 26 al Trattato di Lisbona. In dottrina, *ex multis*, D. SORACE, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Diritto pubblico*, 5/1999, 1377 e spec. 1392 ss.; L. BERTONAZZI - R. VILLATA, *Servizi di interesse economico generale*, cit., 1791 ss.; A. GARDELLA, *Commento dell'art. 106 del TFUE*, cit., anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

Bisogna preliminarmente chiarire che l'imposizione di requisiti di servizio pubblico rappresenta un'ingerenza dello Stato "neutrale" rispetto alla concorrenza, perché non incide necessariamente sull'accesso degli operatori al mercato, né comporta disparità di trattamento tra di essi dal momento che l'onere, una volta imposto, si pone come condizione per l'esercizio dell'attività di impresa di tutti indistintamente i vettori che decidono di operare sulla rotta considerata: qualsiasi vettore aereo dell'Unione può, in qualsiasi momento, istituire servizi di linea sulla rotta *de qua*, purché si uniformi ai requisiti dell'onere stesso, inclusa l'organizzazione stagionale dell'offerta. L'accesso alla rotta è, invece, limitato dallo Stato membro interessato ad uno (o più) operatori selezionati solo quando nessun vettore aereo dell'Unione abbia istituito, o si appresti a istituire servizi aerei di linea conformemente all'onere in mancanza di una qualche forma di sostegno pubblico. In tale caso la norma speciale (art. 16 in commento) consente allo Stato di sottrarre la rotta al libero esercizio dei vettori comunitari per un periodo non superiore a quattro anni (o fino a cinque anni qualora l'onere di servizio pubblico sia imposto su una rotta verso un aeroporto che serve una regione ultra-periferica), prevedendo un diritto di esclusiva e/o una compensazione¹² a vantaggio di un determinato vettore selezionato attraverso una procedura ad evidenza pubblica, con il quale è concluso un contratto di servizio pubblico che lo impegna a fornire il trasporto in conformità ai requisiti di capacità, tariffazione, frequenza, qualità, voluti dall'amministrazione.

In altri termini, i requisiti che debbono connotare l'offerta commerciale di trasporto generano delle diseconomie nella relazione costi/ricavi dell'impresa, che possono determinare una esclusione di fatto, prima che di diritto, della rotta dal mercato, se a fronte di tali costi non vi è un'adeguata domanda; in tal caso gli operatori economici non avranno interesse ad offrire il servizio se non a condizione che il soggetto pubblico riconosca loro un diritto di esclusiva sulla linea, o un corrispettivo, nel quadro di un contratto di servizio pubblico concluso con un vettore selezionato attraverso una procedura di gara, secondo le modalità indicate dall'art. 17 dello stesso regolamento¹³.

¹² La compensazione è riconosciuta in misura da non superare l'importo necessario per coprire i costi netti sostenuti per l'offerta dei servizi di trasporto in conformità dell'onere di servizio pubblico, tenendo conto dei ricavi e di un margine di profitto ragionevole.

¹³ L'art. 2, § 1, lett. *i* del reg. (CE) n. 1370/2007 qualifica il contratto di servizio pubblico come «uno o più atti giuridicamente vincolanti che formalizzano l'accordo tra

Le condizioni in presenza delle quali l'amministrazione può procedere alla conclusione del contratto di servizio, o le modalità inerenti ad una sua modifica in corso di vigenza, sono state in qualche modo incise dall'attuale crisi pandemica. La Commissione è intervenuta sul tema dei servizi di trasporto onerati per ragioni di servizio pubblico ammettendo anzitutto modalità più elastiche di gestione dei rapporti tra autorità e imprese.

Nei citati Orientamenti del maggio 2020 sui finanziamenti statali alle rotte essenziali, nel contesto dell'epidemia da Covid-19, la Commissione, muovendo dalla considerazione che l'attuale fase pandemica ha determinato una situazione di estrema urgenza ai sensi della normativa sugli appalti pubblici, legittima infatti una maggiore elasticità sia nell'affidare rotte già onerate a vettori diversi dagli originari fornitori, individuati al di fuori delle procedure di gara, sia ad avviare nuove rotte sottoposte a onere di servizio pubblico con vettori individuati sulla base di procedure negoziali semplificate.

Nella stessa direzione si collocano le norme emanate dal Governo nazionale per fronteggiare l'emergenza pandemica, con specifico riferimento alla necessità di rafforzare la capacità operativa di vettori che servono linee a bassa densità di traffico, comunque essenziali per ragioni di continuità territoriale. In particolare, se le difficoltà operative e finanziarie riguardano un vettore aereo la cui offerta già è conformata a obiettivi di interesse generale fissati dall'autorità, che opera sulla base di un contratto di servizio a condizioni che non sono più sostenibili alla luce delle limitazioni imposte al trasporto causa pandemia, è consentito di procedere ad una modifica di tali condizioni, anche economiche, per fronteggiare una situazione nuova, certo non prevedibile, nei limiti di quanto necessario e proporzionale e per un periodo limitato.

Al contrario, le difficoltà che incontra l'offerta di mercato per ef-

un'autorità competente ed un operatore di servizio pubblico mediante il quale all'operatore stesso è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico». Il contratto può, secondo l'ordinamento giuridico degli Stati membri, consistere anche in una decisione adottata dall'autorità competente, sotto forma di atto unilaterale di natura legislativa o regolamentare, oppure di atto che specifica le condizioni alle quali l'autorità competente fornisce essa stessa i servizi o ne affida la fornitura ad un operatore interno. In dottrina, sul tema v. C. INGRATOCI, *Accesso all'infrastruttura ferroviaria e oneri di servizio pubblico*, in *Codice dei Trasporti*, L. TULLIO - M. DEIANA (a cura di), Milano, 2011, 406 ss.; A. MOZZATI, *Contributo allo studio del contratto di servizio: la contrattualizzazione dei rapporti tra le amministrazioni e i gestori dei servizi pubblici*, Torino, 2010.

fetto delle restrizioni legate alla legislazione emergenziale non si traduce, direttamente, nella possibilità di procedere alla conclusione di un contratto di servizio, con il riconoscimento di diritti di esclusiva o compensazioni, richiedendosi in questo caso il rispetto del quadro comunitario di riferimento in materia di servizi di interesse economico generale e aiuti di Stato.

In sintesi, mentre per rotte già onerate l'eventuale ampliamento dei servizi in essere, l'incremento del corrispettivo o anche l'affidamento a fornitore diverso può essere gestito a norma dell'art. 16, § 12, del reg. 1008/2008 attraverso trattativa diretta, il rispetto del principio del minimo costo per la collettività impone, in caso di rotte già commerciali, ma da istituire come rotte onerate causa pandemia, di applicare procedure che garantiscano la parità di trattamento degli operatori e l'individuazione del fornitore più "virtuoso".

Sulle possibili modalità di intervento occorre ricordare che l'art. 16 del reg. 1008/2008 introduce uno strumento che non è di generale applicazione, ma riguarda solo le rotte che collegano regioni periferiche o le rotte a bassa densità di traffico, essenziali per i territori capilinea. Sul punto, rimane evidente, a mio avviso, che la qualificazione di una rotta come "a bassa densità di traffico" debba oggi essere intesa in maniera elastica¹⁴, cioè inclusiva di quelle condizioni transitorie emerse a causa della legislazione emergenziale: quali rotte non saranno a bassa densità di traffico, se con questa espressione intendiamo il livello di saturazione dell'offerta o, il che è lo stesso, di riempimento degli aeromobili in considerazione delle misure di distanziamento sociale? E ancora, quali territori non presenteranno, almeno in una prima fase, esigenze di sviluppo "economico", di sostegno di comparti produttivi e strategici, come il turismo?

Vero è che, secondo l'interpretazione della Commissione, la bassa densità di traffico è solo un dato numerico e, sulla base del pensiero condiviso dall'autorità nazionale *Antitrust*¹⁵, esigenze diverse da

¹⁴ Del resto, la stessa Commissione ha sempre ammesso un'applicazione del requisito in maniera non rigorosa, anche al di fuori della situazione di crisi emergenziale in corso. Sul punto v. Comunicazione della Commissione del 17 giugno 2017 contenente Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio — Oneri di servizio pubblico (OSP) e il recentissimo commento di A. MASUTTI, *Oneri di servizio pubblico: gli orientamenti comunitari e i nuovi sviluppi determinati dall'emergenza sanitaria*, in *Diritto dei trasporti*, II-III/2020, 553 ss.

¹⁵ L'AGCM con parere AS1399, in *Boll.* 29 del 31 luglio 2017, ha chiarito che le amministrazioni competenti debbono separare l'obiettivo di tutela della continuità territoriale — che riguarda i residenti, i pendolari ed altre ben identificate categorie di utenti

quelle propriamente inerenti alla mobilità, ivi incluso il turismo, non sono formalmente considerate tra i fattori che giustificano un regime di continuità territoriale. Tuttavia, mi sembra possibile oggi una interpretazione che muova dal rapporto funzionale che esiste tra tali fattori e le possibilità di “sviluppo economico” delle Regioni, in un momento storico in cui la stessa coesione sociale europea appare a rischio: una apertura in tal senso si coglie, mi sembra, nei più recenti orientamenti della Commissione, tra cui la Comunicazione del 13 maggio 2020 n. 550, su “*Turismo e trasporti nel 2020 e oltre*” dove è chiaramente indicato come per molti Stati membri e per numerose regioni e città europee, il turismo è uno dei fattori che più contribuiscono al tessuto economico e sociale. La stessa Commissione, del resto, considera positivamente il possibile ricorso agli oneri di servizio pubblico su rotte commerciali che siano divenute insostenibili per i vettori e, quindi, abbandonate, fermo il ritorno all’offerta competitiva non appena possibile.

Al di fuori del perimetro di applicabilità delle norme in materia di onere di servizio pubblico, l’intervento dello Stato nel mercato del trasporto aereo rimane comunque consentito nel rispetto dei principi generali del diritto dell’Unione¹⁶ e, in particolare, delle disposizioni in materia di aiuti e delle condizioni che, in forza dell’art. 106, § 2, TFUE, consentono di sottrarre all’applicazione delle regole sulla concorrenza le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale¹⁷, *in primis* il rispetto dei vincoli indicati dalla Corte di Giustizia nella nota giurisprudenza *Altmark*¹⁸.

“deboli” o particolarmente esposti alle fluttuazioni del mercato — da diversi obiettivi di *policy*, sia pure legittima, come lo sviluppo turistico dei territori. Di contro, il quadro economico di sostegno varato dalle autorità di Bruxelles introduce il riferimento alle esigenze di ripresa turistica come obiettivo legittimo dell’intervento di finanziamento pubblico.

¹⁶ Il riferimento è all’art. 93 TFUE in forza del quale «Sono compatibili con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio».

¹⁷ La norma dispone che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei Trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Tale deroga alle norme sulla concorrenza è però consentita nel limite in cui lo sviluppo degli scambi non sia compromesso in misura contraria agli interessi dell’Unione. Per un commento v. L. BERTONAZZI - R. VILLATA, *Servizi di interesse economico generale*, cit., 1791 ss.; A. GARDELLA, *Commento dell’art. 106 del TFUE*, cit., anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁸ Cfr. Corte giust. CE 24 luglio 2003, causa C-280/00 *Altmark Trans GmbH*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2004, 105, in cui la Corte ha chiarito che le compensazioni di servizio

3. Gli aiuti allo sviluppo delle rotte aeree

Con la citata Comunicazione C/2017/3712, sull'interpretazione del reg. 1008/2008 relativamente agli oneri di servizio pubblico, e ancor prima con gli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (di cui alla Comunicazione 2014/C 99/03), la Commissione UE ha indicato i termini di interpretazione del regolamento distinguendo gli aiuti all'avviamento delle rotte (punto 5.2)¹⁹ da quelli a carattere sociale (punto 6)²⁰.

Le incentivazioni all'avviamento toccano il più generale ambito dell'equità delle condizioni di accesso alle infrastrutture aeroportuali,

pubblico non costituiscono vantaggi ai sensi dell'art. 87 del TCE (oggi art. 107 del TFUE) qualora soddisfino cumulativamente i quattro criteri indicati nella medesima sentenza, e cioè che il servizio sia definito dallo Stato come attività d'interesse economico generale; che l'impresa sia stata formalmente incaricata della sua produzione; che l'applicazione delle regole sulla concorrenza osti all'adempimento della missione affidata all'impresa e che, in ogni caso, tale deroga non incida sugli scambi in misura contraria all'interesse della Comunità. Cfr. pure Trib. CE, 26 giugno 2008, n. 442, in *Foro amministrativo*, 6/2008, 1674. Secondo quanto disposto dalla Commissione europea nella Decisione del 20 dicembre 2011 sull'applicazione dell'art. 106, § 2, TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di obblighi di servizio pubblico (in *G.U.C.E.* 11 gennaio 2012), detti aiuti sono considerati compatibili con il mercato interno, ed esentati dall'obbligo di notifica ex art. 108, § 3 TFUE, se non eccedenti i costi netti ed un margine di utile ragionevole.

¹⁹ In particolare, l'avviamento di rotte dovrà essere indirizzato al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune (ossia l'apertura di una nuova rotta o l'agevolazione dello sviluppo di regioni remote); dovrà palesarsi come necessario (l'aiuto all'avviamento sarà considerato compatibile soltanto per rotte che collegano un aeroporto con meno di 3 milioni di passeggeri l'anno, salvo che non si tratti di collegamento con una regione remota, rispetto al quale l'aiuto è sempre consentito. In casi eccezionali può essere consentito un aiuto di Stato per un collegamento con aeroporti fino a 5 milioni di passeggeri); adeguato allo scopo che persegue (in ragione di ciò la compagnia aerea dovrà impegnarsi ad assicurare il collegamento almeno per il periodo di avviamento o presentare un piano industriale che dimostri che la rotta potrà risultare profittevole dopo 3 anni di esercizio al cessare dell'aiuto); avere un effetto incentivante (se la rotta era già avviata prima della domanda di concessione dell'aiuto essa non può formare oggetto dello stesso); limitato a quanto strettamente necessario (l'aiuto all'avviamento può coprire fino al 50% dei costi ammissibili, rappresentati dai diritti aeroportuali per un periodo massimo di tre anni). In ogni caso l'aiuto non dovrà produrre effetti negativi indebiti sulla concorrenza, anche avuto riguardo all'offerta costituita da modalità alternative di trasporto, consentendo — attraverso adeguate forme di pubblicità — a tutte le compagnie aeree interessate di proporre i propri servizi.

²⁰ Gli aiuti a carattere sociale sono considerati compatibili se rispettano i seguenti requisiti: l'aiuto deve rivolgersi ai consumatori finali; in linea di principio, riguardare solo alcune categorie di passeggeri che viaggiano su una tratta, salvo il caso di collegamenti con regioni remote, ultra-periferiche, isole e aree scarsamente popolate, in cui l'aiuto può riguardare l'intera popolazione; l'aiuto deve essere concesso indipendentemente dalle compagnie aeree che effettuano i servizi in questione.

la cui verifica è di competenza -- nel nostro ordinamento giuridico -- dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) (art. 37, comma 2, lett. *a* del d.l. n. 201/2011)²¹. Rispetto allo sviluppo delle rotte aeree pre-Covid, l'Autorità aveva già pubblicato, nell'aprile del 2014, il proprio parere sulle «Linee guida concernenti l'erogazione di contributi, sussidi, o ogni altra forma di emolumenti ai vettori aerei da parte dei gestori aeroportuali» (Del. del 20 marzo 2014), elaborate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi dell'art. 13, comma 14, del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 (c.d. «Destinazione Italia»), richiedendo ai gestori il ricorso a procedure trasparenti per la scelta dei vettori aerei beneficiari.

In tale contesto, la situazione di emergenza sanitaria pone in essere le condizioni sia per l'attuazione di alcune norme eccezionali, già previste dalla normativa europea di settore, sia per la previsione di un regime speciale, da ultimo appositamente adottato apportando alcune modifiche al regolamento 1008/2008²².

La pandemia da Covid-19 rappresenta, infatti, un «evento eccezionale» ai sensi dell'art. 107 del TFUE, in grado di legittimare gli aiuti di Stato volti a ovviare ai danni che ne sono direttamente derivati (art. 107, § 2, lett. *b*), e in pari tempo è causa di quel «grave perturbamento dell'economia» che, in forza della stessa norma, legittima interventi dello Stato non necessariamente orientati a risarcire un danno diretto,

²¹ A norma dell'art. 3, dir. 2009/12/CE, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali, recepito con l'art. 75 del d.l. n. 1/2012, del 24 gennaio 2012 n.1 convertito, con modificazioni, in l. 24 marzo 2012, n. 27, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, gli Stati membri pur dovendo provvedere affinché la politica inerente ai diritti aeroportuali non crei discriminazioni tra gli utenti dell'aeroporto, conformemente al diritto comunitario, possono prevedere una modulazione dei diritti stessi per motivi di interesse pubblico e generale, compresi gli incentivi per avviare nuove rotte in modo da promuovere, tra l'altro, lo sviluppo delle regioni svantaggiate e ultraperiferiche.

²² Le misure di sostegno al settore riguardano anche la disciplina di assegnazione degli slot aeroportuali, oggetto del reg. (UE) 2020/459 del 30 marzo 2020 che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio. Il 14 ottobre 2020 la Commissione ha adottato, mediante un atto delegato, una decisione volta a prorogare la deroga all'assegnazione delle bande orarie per coprire l'intera stagione invernale, ossia fino al 27 marzo 2021. Si ricorda anche il reg. (UE) 2020/698, del 25 maggio 2020, recante misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di Covid-19 che concerne il rinnovo o la proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni e il rinvio di talune verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti. Nel settore del trasporto aereo, il testo modifica temporaneamente il reg. (CE) n. 1008/2008 in modo da consentire alla Commissione e alle autorità nazionali di affrontare più facilmente, per la durata della crisi, le incombenze inerenti all'attuazione ordinaria della normativa sul trasporto aereo.

quindi di più ampia valenza funzionale, ma subordinati all'approvazione della Commissione (art. 107, § 3, lett. b).

L'art. 21 del reg. 1008/2008 già prevedeva che uno Stato membro potesse rifiutare, limitare o imporre condizioni all'esercizio dei diritti di traffico per affrontare problemi improvvisi di breve durata derivanti da circostanze imprevedibili e inevitabili, sia pure nel rispetto dei principî di proporzionalità e trasparenza e d'intesa con la Commissione.

La norma consente quindi interventi emergenziali, ma della durata, nel massimo, di un mese. Per tale ragione è stato inserito nel corpo del regolamento un art. 21 *bis* (rubricato "misure di emergenza connesse alla pandemia da Covid-19")²³ che, in deroga all'art. 21, conferisce agli Stati membri il potere di assumere i suddetti provvedimenti anche senza l'intesa della Commissione e per tutto il periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 31 dicembre 2020, se il provvedimento è necessario per far fronte alla pandemia di Covid-19. L'azione è considerata *de iure* rispettosa dei principî di proporzionalità e trasparenza, se basata su criteri obiettivi e non discriminatori. Lo Stato membro interessato è tenuto a informare senza indugio la Commissione e gli altri Stati membri in merito al provvedimento assunto ed alla sua durata (come pure alle eventuali modifiche, sospensioni o ritiri), fornendo adeguate motivazioni che ne giustifichino la necessità.

La Commissione conserva poteri di verifica ed intervento, potendo sospendere il provvedimento emanato dall'autorità statale, come pure può, in caso di protrarsi della condizione emergenziale, prorogare il periodo di ammissibilità della deroga con atti delegati, a norma dell'art. 25 *bis*²⁴, immediatamente esecutivi (art. 25 *ter*).

La possibilità di accompagnare le misure di incentivazione all'avvio di nuove rotte o di semplificazione delle procedure di imposizione degli oneri, con una compensazione diretta al vettore, nel quadro dei

²³ Articolo inserito dall'art. 1 del reg. (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020, n. 696.

²⁴ Con reg. della Commissione del 16 dicembre 2020 n. 2114, l'art. 24 *bis* del reg. 1008/2008 è stato modificato per introdurre misure straordinarie a tutela dell'operatività del settore dei servizi di *handling*. In deroga all'art. 11, paragrafo 1, lett. e, della direttiva 96/67/CE, infatti, per il periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 31 dicembre 2021, qualora un prestatore di servizi di assistenza a terra cessi la propria attività prima dello scadere del periodo per cui è stato selezionato, l'ente di gestione dell'aeroporto o l'autorità competente dello Stato membro può scegliere direttamente un prestatore di servizi di assistenza a terra per la fornitura dei suddetti servizi per un periodo massimo di sei mesi o per un periodo fino al 31 dicembre 2021, a seconda di quale dei due periodi sia più lungo.

contratti di servizio, garantirebbe una maggiore liquidità alle imprese a fronte di una ingerenza del settore pubblico nella programmazione delle rotte che non dovrebbe incontrare, mi sembra, significativi ostacoli a livello di *policy* dei gestori aeroportuali. I sistemi aeroportuali più significativi a livello nazionale, considerati veri e propri *asset* strategici per il Paese, sono infatti affidati a soggetti pubblico-privati che certamente dovranno rivedere, in forza della crisi, i loro impegni con il Ministero concedente; gli aeroporti minori, prevalentemente ancora a gestione pubblica, potrebbero invece diventare strategici in una prospettiva di incremento degli aiuti alle rotte, promosse secondo paradigmi *point to point* più accessibili ai vettori *low cost*²⁵.

Sul piano degli aiuti sociali, già il reg. (UE) n. 651/2014²⁶, nell'ampliare le categorie esentate dall'obbligo di notifica preventiva, ha esteso il beneficio agli aiuti «orizzontali» destinati ai residenti di regioni periferiche²⁷.

4. *La normativa interna: le previsioni del decreto «Rilancio»*

L'imposizione di oneri di servizio pubblico per ragioni di continuità territoriale è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 36 della l. 144/1999²⁸, relativamente ai collegamenti tra la Sardegna ed il continente, ed ai collegamenti tra la Sicilia e le isole minori della stessa regione.

Di lì a poco la l. n. 388 del 2000, all'art. 136, ha previsto in via

²⁵ Gli aeroporti esclusi dal sistema di sostegno potrebbero sviluppare servizi cargo, VDS (alimentando un turismo aviatorio di prossimità) o di aviazione generale e di interesse pubblico (protezione civile, servizio anti-incendio, Polizia).

²⁶ In vigore dal 1° luglio 2014 sino al 31 dicembre 2020.

²⁷ Il Regolamento definisce le precise condizioni (soglie di importo, caratteristiche dei soggetti, trasparenza degli aiuti, etc.) che devono essere soddisfatte per poter usufruire del regime di esenzione.

²⁸ Il procedimento prevede che il Presidente della Regione interessata chieda al Ministro delle Infrastrutture e Trasporti (oggi Ministro delle Infrastrutture e Mobilità sostenibile) il conferimento di una delega per indire una Conferenza di Servizi avente ad oggetto la definizione dei contenuti degli oneri per il collegamento aereo con uno degli aeroporti previsti dalle disposizioni sopra individuate (art. 36, comma 2, della l. 17 maggio 1999, n. 144). A seguito della definizione degli oneri, in sede di conferenza dei servizi, e individuata la copertura necessaria per il finanziamento dell'intervento, il Ministero comunica a sua volta alla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea l'intendimento del Governo italiano di imporre gli oneri di servizio pubblico.

generalizzata la possibilità di imporre oneri di servizio pubblico per i servizi aerei di linea nelle regioni «Obiettivo 1», secondo il reg. (CE) n. 1260/99 al fine di realizzare politiche di coesione tra le diverse aree del Paese. L'art. 135 della stessa legge inseriva peraltro la modalità aerea tra i mezzi di continuità territoriale tra la Sicilia ed i principali aeroporti nazionali. I finanziamenti statali ivi previsti e le coperture inserite nella correlata legge emanata dalla Regione siciliana, la n. 6 del 2001, non sono però mai stati utilizzati se non riguardo alle isole minori.

La successiva l. n. 289 del 2002, all'art. 82, ha esteso le disposizioni di cui all'art. 36 della l. 17 maggio 1999, n. 144, anche agli aeroporti di Albenga, Cuneo, Taranto, Trapani, Crotone, Bolzano, Aosta. Quindi, l'art. 4, comma 206, della l. 24 dicembre 2003, n. 350, modificando l'art. 82, comma 1, della l. 27 dicembre 2002, n. 289, ha esteso le disposizioni di cui al predetto art. 36 della l. n. 144/1999 anche ai servizi aerei di linea effettuati tra gli scali aeroportuali di Reggio Calabria e di Foggia ed i principali aeroporti nazionali nei limiti delle risorse già preordinate.

Da ultimo, la legge di bilancio del 2020 (l. 27 dicembre 2019, n. 169) interviene in materia di continuità territoriale aerea con la Sicilia, modificando il precitato art. 135 della l. n. 388 del 2000 e assegnando risorse pari a 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022. La previsione include i collegamenti aerei di interesse nazionale, da e verso gli aeroporti della Regione, e non soltanto quelli (regionali) tra la Sicilia e le sue isole minori. Le misure per la continuità territoriale con gli aeroporti siciliani sono state prorogate dalla l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge finanziaria 2021)²⁹.

In particolare, al fine di garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei, l'art. 1, commi da 124 a 126, della l. 169 del 2019 introduce aiuti sociali ai sensi dell' art. 107, comma 2, lett. *a* del TFUE, destinati ai cittadini residenti nel territorio della Regione siciliana che rientrano in almeno una delle categorie indicate al comma 125 (studenti universitari fuori sede, disabili gravi, lavoratori dipendenti con sede fuori Regione, migranti per ragioni sanitarie con limitazioni di

²⁹ In *G.U.* n. 322 del 30 dicembre 2020. In particolare, l'art. 1, comma 688, riconosce il contributo di cui all'art. 1, commi 124 e 125 della l. 27 dicembre 2019, n. 169 ad ogni biglietto aereo acquistato da e per gli aeroporti di Palermo e Catania sino al 31 dicembre 2022, nel limite delle risorse disponibili. Gli aiuti sono stati autorizzati ai sensi dell'art. 108, § 3, TFUE con dec. della Commissione (2020) 9625 def. del 22 dicembre 2020.

reddito); gli aiuti sono erogati sotto forma di contributo per ogni biglietto aereo acquistato da e per gli aeroporti di Palermo e Catania, dalla data di entrata in vigore del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che stabilisce le modalità attuative del nuovo regime tariffario con particolare riferimento: a) alla quantificazione dello sconto; b) alle modalità e ai termini del rimborso dell'importo differenziale tra il prezzo dei biglietti aerei e la tariffa sociale applicata³⁰.

L'art. 135 della l. n. 388 del 2000, come modificato dalla legge di bilancio 2020, prevede che il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (oggi Ministro delle Infrastrutture e Mobilità sostenibile), entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore, disponga con proprio decreto l'imposizione degli oneri di servizio pubblico relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra gli scali aeroportuali della Sicilia e i principali aeroporti nazionali e tra gli scali aeroportuali della Sicilia e quelli delle isole minori siciliane, comunicandolo alle competenti Istituzioni europee; indica, d'intesa con il Presidente della Regione siciliana, una conferenza di servizi in esito alla quale, ove nessun vettore

³⁰ La legge di bilancio 2020 (commi 124-125), ha previsto anche l'introduzione di tariffe sociali per i collegamenti aerei da e per la Sicilia, con lo stanziamento di 25 milioni di euro. Potranno usufruire di tali tariffe studenti universitari fuori sede; disabili gravi; lavoratori dipendenti con sede lavorativa al di fuori della Regione siciliana e con reddito lordo annuo non superiore a 20.000 euro e migranti per ragioni sanitarie con reddito lordo annuo non superiore a 20.000 euro. La legge di bilancio 2021 (comma 688) ha previsto il riconoscimento del citato beneficio per ogni biglietto aereo acquistato da e per Palermo e Catania, fino al 31 dicembre 2022 nel limite delle risorse disponibili prevedendo lo stanziamento di 25 milioni di euro per l'anno 2021 e di 25 milioni di euro per l'anno 2022. La medesima disposizione ha innalzato a 25.000 euro il limite di reddito lordo annuo per poter beneficiare delle misure. Le suddette misure sono in linea con le Linee guida sulle incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree da parte di vettori, emanate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 11 agosto 2016 sulla base dell'art. 13, commi 14 e 15, del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, [c.d. «Destinazione Italia»]. Le Linee guida, che si conformano al parere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti del 18 aprile 2014, inerente all'erogazione di contributi, sussidi e ogni altra forma di emolumenti ai vettori aerei da parte dei gestori aeroportuali (Delibera del 20 marzo 2014), richiedono l'espletamento di procedure trasparenti per la scelta, da parte dei gestori aeroportuali, dei vettori aerei ai quali erogare contributi, sussidi o altre forme di emolumento per lo sviluppo delle rotte e la successiva verifica, da parte dell'ENAC e dell'Autorità di regolazione stessa, del rispetto di tali procedure. Le misure di sostegno si conformano al reg. (UE) n. 651/2014, che indica le categorie di aiuti di Stato che sono esentate dall'obbligo di notifica preventiva e le condizioni (soglie di importo, caratteristiche dei soggetti, trasparenza degli aiuti, etc.) che devono essere soddisfatte per poter usufruire del regime di esenzione. La legge di bilancio per il 2019 ha attribuito 3 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2019-2021 all'aeroporto di Crotone al fine di garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei e di assicurare la continuità territoriale (art. 1, comma 133).

abbia istituito servizi di linea con assunzione di oneri di servizio pubblico, proceda ad una gara di appalto europea per l'assegnazione delle rotte onerate *ex art.* 17 del reg. 1008/2008. La conferenza di servizi definisce i contenuti dell'onere di servizio in relazione a vari parametri (tipologie e livelli tariffari; soggetti che usufruiscono di agevolazioni; numero dei voli; orari dei voli; tipologie degli aeromobili; capacità dell'offerta).

Riguardo agli oneri di servizio pubblico da e per la Sardegna, il DM Trasporti del 21 febbraio 2020 n. 87 ne ridisegna il profilo a seguito del rifiuto delle compagnie Air Italy S.p.A. e Alitalia SAI S.p.A. di realizzare i servizi onerati in mancanza di corrispettivo finanziario o diritti esclusivi oltre il 16 aprile 2020.

L'attenzione nei confronti dell'istituto è aumentata per effetto dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

A chiusura del primo lungo periodo di *lockdown*, il settore del trasporto aereo risultava attivo solo per i servizi minimi essenziali, come espressamente previsto dall'art. 1 del decreto interministeriale Trasporti – Salute del 17 maggio 2020. Lo stesso decreto limitava, sulla base della collocazione geografica e della necessità di garantire collegamenti con le isole, l'operatività dell'aviazione civile ad alcuni aeroporti (Ancora, Bari, Bergamo, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Lamezia Terme, Lampedusa, Milano Malpensa, Napoli, Olbia, Palermo, Pantelleria, Pescara, Pisa, Roma Ciampino, Roma Fiumicino, Torino, Venezia), mentre sugli altri era consentita l'aviazione generale. Il più recente d.l. n. 15 del 23 febbraio 2021, in vigore sino al 27 marzo 2021, conferma i divieti di spostamento interregionale e reca limitazioni all'apertura degli aeroporti nazionali ed ai servizi di trasporto aereo, nonché agli utenti, equipaggi e vettori.

In tale quadro, il sostegno al settore trova legittimazione nella necessità di interventi che vadano a ripianare, in tutto o in parte, i danni subiti dai vettori sulla base del principio fissato all'art. 107, § 2, lett. *b* TFUE.

Uno dei primi strumenti messi in campo in presenza di rotte onerate è la possibilità, cui già abbiamo fatto cenno, di apportare modifiche ai contratti di servizio in essere per rivedere prestazioni divenute non adempibili nell'attuale situazione emergenziale o fare fronte a situazioni particolarmente incisive sulle previsioni di entrata dell'impresa ed imprevedibili al momento della conclusione dell'accordo. Si tratta di interventi pienamente inseriti negli spazi lasciati aperti dalla

Commissione in forza della più volte citata Comunicazione sul «Quadro temporaneo per le misure di aiuto a sostegno dell'economia in fase di emergenza (2020/C 91 1/01, del 20 marzo 2020)».

Su tali basi, ed in considerazione delle perdite registrate dall'intero comparto, il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 aveva previsto (art. 79 comma 2) misure compensative dei danni subiti dalle imprese titolari di licenza di trasporto aereo passeggeri rilasciata dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), che operassero su linee gravate da oneri di servizio pubblico, sino ad un ammontare pari dapprima a 500 milioni di euro, ridotti poi a 350 milioni dal d.l. n. 34 del 2020, al precipuo fine di scongiurare un'interruzione delle attività.

Per i danni subiti dai vettori aerei nazionali diversi da quelli che operano su rotte gravate da oneri di servizio pubblico, l'art. 198 del d.l. n. 34 del 2020 ha previsto l'istituzione di un Fondo (con dotazione di 130 milioni di euro), di fatto costituito con decreto del 27 gennaio 2021³¹ emanato dal Ministero dei Trasporti, di concerto con i Ministeri dell'Economia e dello Sviluppo.

Una considerazione a parte meritano gli interventi normativi susseguitesesi per fare fronte all'emergenza, nel quadro dell'attività di commissariamento della Alitalia S.p.A., che hanno portato, da ultimo, alla costituzione di una nuova società interamente pubblica di trasporto aereo.

L'art. 37, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, convertito dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, aveva già autorizzato l'ingresso del Ministero dell'Economia e delle Finanze nel capitale sociale di una società denominata "*New Co-Nuova Alitalia s.p.a.*", nei limiti della corrispondenza degli interessi maturati sul prestito assentito dal Governo italiano ad Alitalia - Società aerea italiana S.p.A. (ed alle altre società del gruppo), già in amministrazione straordinaria, con il connesso trasferimento alla nuova società dei compendi aziendali oggetto della procedura di gestione della crisi aziendale del principale vettore aereo italiano. La prevista costituzione di una nuova società pubblica, finalizzata ad acquisire il ramo *aviation* di Alitalia, viene poi ulteriormente regolata dall'art. 79 del citato d.l. 17 marzo 2020 n. 18, sempre in evidente relazione con la necessità di esitare le vicende di amministrazione straordinaria delle società Alitalia SAI S.p.A. e Alitalia Cityliner e autorizzando il Commissario straordinario a porre in essere tutte le attività necessarie o conseguenti.

³¹ In *G.U.* 15 febbraio 2021, n. 38.

L'art. 202 decreto Rilancio (d.l. 19 maggio 2020, n. 34) modifica l'art. 79 del citato d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n. 27³²), sostituendo i commi 3 e 4 che, nella versione oggi vigente, autorizzano la costituzione di una società «per l'esercizio dell'attività d'impresa nel settore del trasporto aereo di persone e merci», a capitale interamente pubblico, o anche controllata da società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta, disciplinandone le modalità di costituzione, senza ulteriormente collegarsi, sul piano formale, alle vicende dell'amministrazione straordinaria di Alitalia. La nuova società è chiamata a redigere, senza indugio, un piano industriale di sviluppo e ampliamento dell'offerta da sottoporre all'esame parlamentare e della Commissione europea³³. Ai fini della capitalizzazione della nuova società sono previste risorse pari a 3 miliardi di euro per l'anno 2020.

Il decreto Rilancio prevede che la nuova società possa costituire una o più società controllate o partecipate per la gestione dei singoli rami di attività e per lo sviluppo di sinergie e alleanze con altri soggetti pubblici e privati, nazionali ed esteri, e la autorizza ad acquistare e/o prendere in affitto, anche a trattativa diretta, rami d'azienda di imprese titolari di licenza di trasporto aereo rilasciata dall'ENAC «anche in amministrazione straordinaria, e di subentrare a tali società nell'at-

³² Il provvedimento prevede interventi straordinari di aiuto qualificando formalmente l'epidemia da Covid-19 come calamità naturale ed evento eccezionale, ai sensi dell'art. 107, § 2, lett. b TFUE.

³³ Il decreto disciplina la costituzione della nuova società che opera nel settore del trasporto aereo senza fare ulteriore riferimento alla crisi della società Alitalia, già in procedura di amministrazione straordinaria, secondo quanto invece originariamente previsto dal d.l. 30 aprile 2019 n. 34, il cui art. 37 metteva in campo una procedura di concessione di un ulteriore finanziamento di 400 milioni di euro. Secondo le originarie previsioni, il Ministero dell'Economia e delle Finanze era autorizzato ad entrare nel capitale sociale di una nuova compagnia aerea (NewCo Nuova Alitalia), nel limite dell'importo maturato a titolo di interessi sul prestito dato ad Alitalia Società aerea italiana Spa. Alla Nuova Alitalia erano trasferiti i compendi aziendali oggetto delle procedure di amministrazione straordinaria (di cui all'art. 50 del d.l. n. 50 del 2017), rinviandone criteri e modalità ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per la società di nuova costituzione era disposta la non applicazione delle disposizioni del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. Successivamente, in considerazione della situazione determinatasi con l'emergenza Covid-19, il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 aveva autorizzato, in relazione ad Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A., la costituzione di una nuova società pubblica, o interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, o a prevalente partecipazione pubblica, autorizzando espressamente il Commissario straordinario a porre in essere ogni atto a ciò necessario o conseguente. Sul punto v. pure il citato d.l. n. 104/2020 di modifica del d.l. 34/2020.

tuazione di contratti di servizio pubblico in materia di continuità territoriale», subordinatamente alle valutazioni dell'Unione europea.

La disposizione palesa chiaramente l'intento del decisore pubblico di consentire comunque una rilevazione di specifici *asset* di Alitalia S.p.A., quantomeno in ragione del ramo d'azienda relativo all'esercizio dei servizi aerei sulle rotte nazionali e internazionali, con acquisizione degli *slot* da un canto e mantenimento della operatività dei servizi onerati dall'altro³⁴. Rispetto a quest'ultimo segmento di mercato, la previsione sembra in linea con le misure straordinarie consentite dalla Commissione europea nel citato "Quadro temporaneo di sostegno"; il problema potrebbe semmai porsi riguardo alla stabilità delle posizioni di mercato che la nuova società verrebbe ad assumere acquisendo una porzione significativa dei servizi in regime di continuità territoriale, ma la rilevanza della questione si relativizza significativamente se sol si pensa che il reg. 1008/2008 richiede comunque una valutazione della situazione competitiva delle singole rotte onerate a scadenze precise e non eccessivamente distanziate.

Il comma 5 dell'art. 202 del decreto Rilancio chiarisce che alla società pubblica, come pure alle sue partecipate o controllate, non si applicano le previsioni del TU in materia di società a partecipazione pubblica (d.l. 19 agosto 2016, n. 175), né la norma in materia di compensi per gli amministratori ed i dipendenti di società a partecipazione pubblica (art. 23 *bis* del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, conv., con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214).

La sottrazione al regime delle società pubbliche è in linea con la previsione dell'art. 1, comma 2, lett. *a*, dello stesso TU e consente di concludere che il nuovo soggetto imprenditoriale ha lo *status* di società di diritto singolare, in quanto costituita per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse, e come tale può essere considerata una sorta di *longa manus* della pubblica amministrazione. Nella stessa direzione si muove, mi sembra, la prevista possibilità per la stessa di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (*ex art.* 43 del Testo unico delle leggi e delle

³⁴ La norma corrispondente, rispetto alla procedura di cessione dei complessi aziendali di Alitalia SAI S.p.A., si rinviene nel d.l. 2 dicembre 2019 n. 137, convertito dalla l. 30 gennaio 2020, n. 2, che consente al commissario straordinario — *ex art.* 4, comma 4 *quater*, del d.l. 347/2003 — di individuare l'affittuario o l'acquirente dei complessi aziendali come risultanti dal piano degli interventi di riorganizzazione ed efficientamento della struttura anche a trattativa privata, fermo restando i principi di trasparenza e non discriminazione.

norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e successive modificazioni). Tutti gli atti connessi all'applicazione di quanto previsto dal d.l. n. 34 del 2020 sono esenti da imposizione fiscale.

La discontinuità tra l'Alitalia e la nuova società è presentata dal Governo come elemento chiave del rispetto delle norme europee in materia di aiuti di Stato alle imprese in crisi, a partire dalla predisposizione del piano industriale che dovrà essere sottoposto anche alle valutazioni della Commissione europea. Vengono soppresse le disposizioni del comma 6 dell'art. 79 del d.l. n. 18 del 2020 in materia di trasferimento del personale di Alitalia alla nuova S.p.A., proprio a sancire il carattere commerciale dell'operazione, che vede la costituzione di soggetto imprenditoriale puro, sebbene di proprietà pubblica. Con DM del 9 ottobre 2020 è stata istituita la nuova società denominata "Italia Trasporto Aereo (ITA) S.p.A."³⁵. Il piano industriale di sviluppo ed ampliamento dell'offerta di trasporto, che include strategie strutturali, è stato presentato nel dicembre 2020 anche alle autorità di Bruxelles.

Di particolare rilievo, nell'economia di queste riflessioni, è il comma 4 *ter* dell'art. 202 del decreto Rilancio in commento, per cui ai fini della «prestazione di servizi pubblici essenziali di rilevanza sociale, e nell'ottica della continuità territoriale», la società pubblica (ovvero le società dalla stessa controllate o partecipate), «stipula, nel limite delle risorse disponibili, apposito contratto di servizio con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti» (di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il Ministero dello Sviluppo economico), come pure con gli Enti pubblici territorialmente competenti, «anche subentrando nei contratti già stipulati per le medesime finalità» dai vettori di cui abbia acquistato il ramo d'azienda.

Il riferimento ai «servizi pubblici essenziali di rilevanza sociale», nell'ottica della continuità territoriale, rappresenta probabilmente un mero *lapsus calami*, posto che la norma ha ad oggetto il servizio commerciale di trasporto aereo e non un servizio di natura sociale, anche perché, in mancanza di interesse economico, l'attività sarebbe a monte esclusa dall'applicazione delle norme sulla concorrenza.

³⁵ DM 9 ottobre 2020 emanato dal Ministro dell'Economia e Finanze di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministro dello Sviluppo economico, il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali.

Ad una prima soluzione incentrata sull'affidamento diretto ad Alitalia di un contratto di servizio per la gestione delle rotte onerate, della durata di 5 anni, il Governo ha quindi preferito una modalità di intervento a sostegno della mobilità meno restrittiva degli spazi di concorrenza, consentendo, da un canto, che la ITA entri nel mercato dei fornitori di servizi a committenza pubblica a parità di condizioni rispetto agli attuali titolari di contratto di servizio che sono beneficiari di specifiche misure di sostegno per superare l'attuale crisi di liquidità; d'altro lato, la possibilità dell'impresa pubblica di acquistare rami d'azienda di società in crisi, già titolari di contratto di servizio, semplifica la procedura di accesso del nuovo gestore a questo mercato, tutelando il prioritario interesse alla continuità delle prestazioni essenziali, in conformità a quanto previsto dalla Commissione europea sulle deroghe ritenute ammissibili.

Non si tratta quindi di una "rivoluzione" in rapporto ai principî di tutela della concorrenza, dal momento che, in caso di pericolo di interruzione del servizio (come potrebbe accadere nell'ipotesi di una impresa titolare di contratto di servizio pubblico che entri in crisi), l'autorità può individuare un fornitore al di fuori della procedura ad evidenza pubblica, nel contesto delle misure straordinarie correlate all'emergenza sanitaria, in mancanza delle quali una gestione di fatto *in house* delle rotte onerate, sul modello di quanto previsto per i collegamenti stradali e ferroviari dal citato reg. 1370/2009 (UE), non sarebbe percorribile. È probabile peraltro che l'accesso alle nuove linee onerate sia garantito dalla società al di fuori del riconoscimento di diritti speciali o esclusivi sulle rotte, proprio in ragione delle finalità originarie della sua previsione, maturata nel contesto della legislazione dell'emergenza.

5. Conclusioni

Nell'economia della crisi in corso, i provvedimenti prima richiamati si giustificano pienamente alla luce del quadro complessivo di riferimento in materia di oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo e continuità territoriale.

Il quesito da porre probabilmente è un altro. Dovendo fare una scelta di campo, è corretto investire maggiormente su di una modalità

piuttosto che su altre per garantire la mobilità delle persone? L'imposizione di un OSP richiede infatti proporzionalità, rispetto del principio del minimo costo e coordinamento dell'offerta tenendo conto di tutte le modalità utilizzabili.

Il sostegno al trasporto aereo come strumento di continuità territoriale potrebbe giustificarsi, in una prima fase, con le stesse misure di coordinamento dei trasporti di cui all'art. 93 TFUE: si tratta, infatti, del settore maggiormente colpito dal blocco dei collegamenti sovranazionali e che potrebbe garantire i maggiori livelli di efficacia nel contenimento dei costi di sicurezza legati alla implementazione di sistemi strutturali di contenimento della pandemia.

Esso presenta un'efficienza competitiva, anche nella dimensione del servizio pubblico, che non aveva prima della liberalizzazione e che lo distingue dalle altre modalità (eccettuata quella marittima); efficienza che appare valorizzata dal contributo garantito dal settore alla sicurezza, posto che lo sforzo già sostenuto nell'ultimo ventennio per definire adeguati livelli di *safety* e di *security* è di pronto utilizzo oggi anche a fini di sicurezza sanitaria.

Il sistema di gestione accentrata dei flussi con la presa in carico ed il rilascio del passeggero in spazi ben definiti; il controllo capillare delle persone e dei bagagli (che potrebbero essere sanificati, ad esempio, nella fase della raccolta o nelle stive); la continua vigilanza sui passeggeri, gestibili lungo percorsi e varchi predefiniti; l'esistenza di dotazioni di controllo altamente tecnologiche e un modello già collaudato di identificazione (con tutto quello che ne deriva in termini di tracciabilità dei contatti), appaiono elementi più funzionali alle azioni di contenimento della propagazione del virus. Si tratta di condizioni che meritano, e a mio avviso giustificano, l'attenzione riservata al trasporto aereo anche in rapporto alle misure di ripresa degli spostamenti: non a caso, proprio nella fase di più incisiva limitazione, il trasporto aereo è stato chiamato a garantire la connessione territoriale del Paese, con un numero di collegamenti per la Sicilia (4 voli A/R da Roma sia per Catania che per Palermo) di gran lunga superiore rispetto a quelli ferroviari (1 treno), marittimi (limitati ad alcune categorie) e automobilistici (sospesi). Se nella nozione di sicurezza inseriamo, dunque, anche il concetto di "sicurezza sanitaria", il trasporto aereo appare come la modalità più pronta ad accompagnare la ripresa dei traffici, secondo un modello organizzativo che consente di modulare il livello di cautele e controlli anche in base all'andamento della pandemia e con una maggiore efficienza sul piano del contenimento

dei costi esterni. Ricordiamo, peraltro, che ogni investimento realizzato nel trasporto aereo in Italia ha un effetto moltiplicatore pari a 1/7 sull'economia del Paese e genera benefici per l'intero settore e per l'indotto.

Detto questo, un sistema basato sulla programmazione pubblica delle rotte e caratterizzato da un ampio ricorso ai diritti di esclusiva ed alle compensazioni sembra quasi un ritorno al passato. Credo, invece, che rappresenti un modo di salvaguardare la struttura, fondamentalmente sana e competitiva, del trasporto aereo, sostenendo le imprese in questo momento difficile come attori fondamentali di un mercato che è in grado di tornare a camminare sulle proprie gambe e, quindi, a correre da solo. L'obiettivo è di salvaguardare e mantenere i collegamenti che sono alla base della libera circolazione delle persone e dei beni nel convincimento che il mercato competitivo è la soluzione migliore per tornare a crescere; il che è oggi possibile solo preservando la struttura del mercato pre-crisi in una prospettiva di investimento che salvaguardi il diritto degli operatori di accedere ai sostegni pubblici in condizioni di equità e trasparenza.



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.88-89.2019-20.51-74