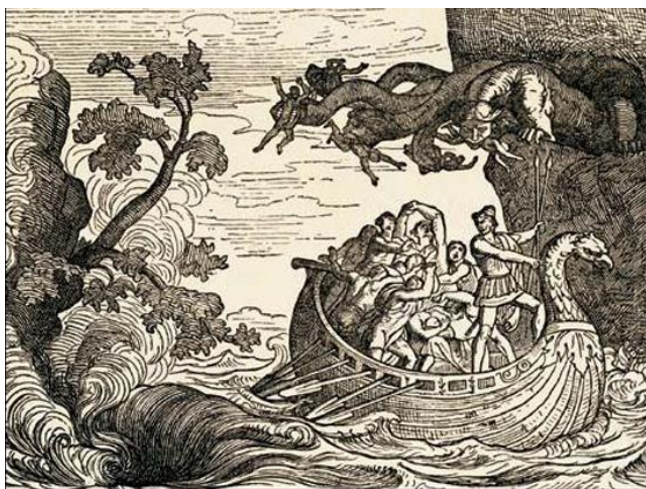




ATTI  
DELLA  
ACCADEMIA PELORITANA DEI  
PERICOLANTI  
III CLASSE DI SCIENZE GIURIDICHE,  
ECONOMICHE E POLITICHE

Voll. 88-89 (2020)

TRASPORTO AEREO POST COVID-19:  
RITORNO AL PASSATO O SALTO NEL FUTURO?



ISSN 2612-1514

Anno Accademico LXXXIX



## INDICE SOMMARIO

### EDITORIALE

FRANCESCA PELLEGRINO

*Prefazione*..... p. 1

### SCRITTI DI SCIENZE GIURIDICHE, ECONOMICHE E POLITICHE

#### Note introduttive

MARIA PIERA RIZZO

*Considerazioni “a caldo” sull’impatto del COVID-19 sul trasporto aereo*..... p. 5

#### Il ruolo dell’ICAO

SALVATORE SCIACCHITANO

*Il ruolo dell’ICAO nel fronteggiare l’emergenza sanitaria da COVID-19*..... p. 9

#### Il ruolo dell’UE

FLAVIO FACIONI

*COVID-19 e trasporto aereo: le misure adottate dall’UE* ..... p. 13

#### Il ruolo degli enti regolatori

VINCENZO PENNETTA

*Le linee guida adottate dall’EASA per fronteggiare l’emergenza pandemica*..... p. 19

MARCO DI GIUGNO

*Il futuro non è lontano*..... p. 25

#### Il traffico aereo

TONY LICU

*L’impatto dell’emergenza sanitaria sul traffico aereo: i dati*..... p. 29

#### Il personale di bordo

ANTONIO CHIALASTRI

*“The canary in the coalmine”: il trasporto aereo come banco di prova*..... p. 33

#### I gestori degli aeroporti

MICHELE BUFO

*Il punto di vista dei gestori aeroportuali*..... p. 39

GIANCARLO GUARRERA

*Emergenza sanitaria da COVID-19: quali poteri e quali obblighi in capo al gestore aeroportuale?*..... p. 43

## **Le compagnie aeree**

ENRICO MALATO

*Il punto di vista di un vettore low cost* ..... p. 47

## **Gli aiuti di Stato**

CINZIA INGRATOCI

*Continuità territoriale e aiuti al trasporto aereo nella fase di emergenza sanitaria da COVID-19* ..... p. 51

## **I passeggeri**

MARIAGIULIA PREVITI

*Il trasporto aereo post COVID-19 e la fiducia dei passeggeri che stenta ancora a decollare*..... p. 75

EMILIA VERMIGLIO

*La tutela del passeggero aereo in caso di cancellazione del volo per necessità sanitarie*..... p. 83

## **I nuovi mezzi aerei**

ADELE MARINO

*Trasporto aereo post COVID e nuove prospettive per l'utilizzo dei droni* ..... p. 87

## **La gestione del rischio**

DARIO CATALISANO

*Il punto di vista dell'esperto di sicurezza aerea* ..... p. 97

GIUSEPPE VERMIGLIO

*La tutela dei diritti fondamentali nella società del rischio* ..... p. 101

## **La salute a bordo degli aeromobili**

LUCIANO DI RENZO

*Qualità dell'aria a bordo: rischio di contagio zero e ruolo dei filtri HEPA*..... p. 107

## **Ritorno al passato o salto nel futuro?**

ROBERTO DI CARLO

*Il futuro del trasporto aereo dopo il COVID-19? Uno sguardo dietro le quinte*..... p. 113

FRANCESCA PELLEGRINO

*Il trasporto aereo post COVID-19: ritorno al passato o salto nel futuro?* ..... p. 123

STEFANO ZUNARELLI

*Considerazioni conclusive* ..... p. 135

## PREFAZIONE

Il presente fascicolo 2019-20 della rivista *“Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche”* raccoglie i contributi alla ricerca dal titolo *“Trasporto aereo post COVID-19: ritorno al passato o salto nel futuro?”*, coordinata dalla Prof.ssa Francesca Pellegrino e condotta da docenti, dottorandi e dottori di ricerca di diritto della navigazione dei Dipartimenti di Giurisprudenza e di Scienze Politiche e Giuridiche dell’Università di Messina, in collaborazione con il CUST (Centro Universitario di Studi sui Trasporti) Euromed.

L’attenzione dell’Ateneo peloritano verso le problematiche giuridiche afferenti il diritto aeronautico non è nuova, ma affonda le proprie radici in un lontano passato: basti solo ricordare che già alla fine degli anni ‘30 era attivo nella Facoltà di Giurisprudenza l’insegnamento di Diritto aeronautico e che — rispettivamente — nel 1960 e nel 1976 si tennero a Taormina il primo *“Convegno Nazionale di diritto cosmico”*, su iniziativa del Prof. Salvatore Pugliatti e il primo Simposio nazionale sul *“Trasporto aereo charter e movimento turistico”*.

La ricerca in oggetto prende le mosse dall’esigenza di studio, di approfondimento e di riflessione sull’impatto devastante sul trasporto aereo provocato dalla pandemia da Covid-19 (e dalle conseguenti limitazioni agli spostamenti), nonché sulle misure già adottate e sugli interventi che si rendono ancora necessari per la definitiva ripartenza.

Prima della pandemia il settore contava 11 milioni di posti di lavoro e impiegava oltre 87 milioni di persone, considerando anche le professioni legate indirettamente al comparto. Il contributo all’economia mondiale era calcolato in circa 3,5 mila miliardi di

dollari, pari a poco più del 4% del PIL globale. Dopo la pandemia il contributo del trasporto aereo all'economia globale e i posti di lavoro sono stati dimezzati.

La ricerca, di natura multidisciplinare e applicativa, raccoglie i contributi non solo di valenti studiosi di diritto della navigazione, ma anche di esperti aeronautici ai massimi livelli, in ambito nazionale e internazionale, inerenti sia a temi di carattere generale, sia ad argomenti specialistici, riguardanti il ruolo dell'UE, dell'ICAO e degli enti regolatori, nonché all'impatto della pandemia sulla continuità territoriale, sugli aiuti di Stato, sulla tutela dei passeggeri, sulle compagnie aeree, sul personale di bordo, sul traffico aereo, sulla gestione degli aeroporti, sul rischio aeronautico, sull'impiego di nuovi mezzi, sulla salute a bordo dell'aeromobile, affrontati ora da un punto di vista più squisitamente giuridico, ora sotto l'aspetto tecnico-economico e sociale. *Fil rouge* dello studio è stata la domanda: "Ritorno al passato o salto nel futuro?", sulla quale tutti gli autori hanno espresso la loro personale opinione.

La Prof.ssa Maria Piera Rizzo, Ordinario di Diritto della navigazione nell'Università di Messina e Direttore del CUST, ha espresso delle considerazioni "a caldo" sull'impatto del Covid-19 sul trasporto aereo.

Quanto agli altri contributi, nello specifico, rispettando l'ordine alfabetico degli autori, il Dott. Michele Bufo, Direttore Generale di Airgest S.p.A., la società che gestisce l'aeroporto Trapani Birgi, ha affrontato il tema dal punto di vista dei gestori aeroportuali e delle perdite subite dall'intero comparto, avanzando una serie di proposte operative per un "*sustainable recovery*" degli scali. Il Com. Antonio Chialastri, Pilota di linea ed esperto di "*human factor*", ha approfondito il tema, di grande rilevanza dal punto di vista sociale, delle tutele per il personale di bordo e per i passeggeri. Il Dott. Roberto Di Carlo, *Aviation Expert*, dopo aver messo a fuoco la grave situazione attuale, ha immaginato le possibili conseguenze future della crisi del trasporto aereo causata dalla pandemia. Il Dott. Marco Di Giugno, Direttore Analisi Giuridiche e Contenzioso presso ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile), ha illustrato le misure finora adottate dall'Autorità italiana di regolamentazione, auspicando un'azione regolatoria unitaria a livello internazionale. Il contributo del Dott. Luciano Di Renzo, *Safety & Security Consultant/Auditor* ed Istruttore IATA, si è occupato del tema della qualità dell'aria a bordo dell'aeromobile e delle misure tecniche studiate per eliminare, o comunque contenere, il rischio di contagio. Il Dott. Dario Catalisano, *Safety Manager*, ha osservato il sistema aeronautico come organizzazione complessa, resiliente

e capace di riorientarsi in seguito a situazioni che creano discontinuità. Le misure finora adottate dall'UE per il comparto aereo, con particolare riferimento agli aiuti di stato e al principio di libera concorrenza, sono state esaminate dal Dott. Flavio Facioni, *Policy Advisor* al Parlamento Europeo, Commissione TRAN. Il Dott. Giancarlo Guarrera, Direttore Infrastrutture presso l'aeroporto di Bologna, si è soffermato sui nuovi poteri e obblighi del gestore aeroportuale di fronte all'emergenza sanitaria. La Prof.ssa Cinzia Ingratoci, Associato di Diritto della navigazione nell'Università di Messina, ha approfondito il tema della continuità territoriale e del sistema di aiuti al trasporto aereo nella fase di emergenza sanitaria da Covid-19. Il Dott. Tony Licu, a capo della *Safety Unit* presso Eurocontrol (*European Organisation for the Safety of Air Navigation*), con sede a Bruxelles, ha affrontato, da un punto di vista economico, il tema del tragico impatto dell'emergenza sanitaria sul traffico aereo europeo e mondiale. Il Dott. Enrico Malato, *Base Manager* di Ryanair, ha spiegato come stanno reagendo le compagnie aeree *low cost* di fronte alla crisi sanitaria e quali strategie stanno mettendo in campo per restare sul mercato. La Prof.ssa Adele Marino, Associato di Diritto della navigazione nell'Università di Messina, si è occupata delle nuove prospettive di utilizzo dei droni. La sottoscritta, Ordinario di Diritto della navigazione nell'Università di Messina, ha messo in evidenza i risvolti giuridici dell'impatto della pandemia sul trasporto aereo ed ha auspicato che questa crisi possa rappresentare una straordinaria opportunità per affrontare le grandi sfide globali. Il Dott. Vincenzo Pennetta, *Flight Test Engineer - Fixed Wing* presso EASA (*European Aviation Safety Agency*), con sede a Colonia, ha esaminato le linee guida adottate dall'Agenzia e le azioni di contenimento per fronteggiare l'emergenza pandemica. La Dott.ssa Mariagiulia Previti, Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche nell'Università di Messina, ha prestato attenzione alla tutela che il "Decreto Cura Italia" riserva al passeggero aereo e all'intervento in materia dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. L'Ing. Salvatore Sciacchitano, Presidente del Consiglio dell'ICAO (*International Civil Aviation Organization*) ha offerto un prestigioso contributo sul ruolo fondamentale dell'ICAO nel fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19 a livello mondiale. La Dott.ssa Emilia Vermiglio, Dottore di ricerca in Scienze giuridiche nell'Università di Messina, ha approfondito il tema giuridico della protezione del passeggero aereo in caso di cancellazione del volo per necessità sanitarie. La tutela dei diritti fondamentali, studiata dalla prospettiva del *risk management* nella società del rischio, ha formato oggetto del pregevole contributo del Prof. Giuseppe Vermiglio (già Ordinario di Diritto

della navigazione nell'Università di Messina). Le conclusioni sui risultati della ricerca sono state tratte dal Prof. Stefano Zunarelli, Ordinario di Diritto della navigazione nell'Università di Bologna.

*Francesca Pellegrino*



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.88-89.2019-20.1-4

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 Comunicazione<sup>1</sup> per dare una risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19, che apre alla possibilità

---

<sup>1</sup> 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 IATA<sup>2</sup> di consentire alle compagnie aeree di emettere *refundable vouchers* o rimborsi ritardati, permettendo loro di mantenere un po’ di liquidità per superare la crisi<sup>3</sup>. Il nostro legislatore aveva già tenuto conto di tale esigenza. Ai sensi dell’art. 88 *bis* della legge 24 aprile 2020 n. 27<sup>4</sup>, il vettore<sup>5</sup>, 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.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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.



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.88-89.2019-20.5-8

SALVATORE SCIACCHITANO\*

## IL RUOLO DELL'ICAO NEL FRONTEGGIARE L'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19

SOMMARIO: 1. Gli effetti dell'emergenza sanitaria da Covid-19 sul trasporto aereo. ----  
2. Il ruolo dell'ICAO nel fronteggiare l'emergenza. L'art. 14 della Convenzione di  
Chicago. --- 3. Le misure di *restart*.

### 1. *Gli effetti dell'emergenza sanitaria da Covid-19 sul trasporto aereo*

Il trasporto aereo costituisce una componente fondamentale dell'economia mondiale. Dà occupazione a oltre 65 milioni di persone ed è uno dei principali strumenti della globalizzazione. Proprio per questo è purtroppo anche un mezzo di diffusione del contagio delle malattie infettive e sta soffrendo in maniera pesante gli effetti del COVID-19, pagando un prezzo impensabile solo qualche mese fa.

Le statistiche sono note a molti, ma citerò le ultime dell'ICAO effettuate attraverso il sistema di analisi delle prenotazioni.

Mentre negli anni precedenti, il trasporto aereo cresceva con tassi tra il 4 e il 5% l'anno in termini di passeggeri trasportati, per il 2020 dovremmo registrare una diminuzione del circa 70%, dei posti offerti. Le compagnie aeree subiranno una perdita di ricavi di circa 350 miliardi di dollari.

La crisi sta già producendo effetti estremamente negativi. Alcune compagnie sono in amministrazione straordinaria e tante compagnie,

---

\* Presidente del Consiglio, ICAO (*International Civil Aviation Organization*).

come Air Canada, stanno tagliando tanti posti di lavoro. Pertanto, lo scenario di un ritorno al passato esiste.

C'è il rischio che venga meno la concorrenza tra le compagnie, frutto della liberalizzazione del mercato. Il rischio è quello di vedere una crescita di tariffe, una nazionalizzazione di compagnie aeree e la diminuzione della concorrenza.

## *2. Il ruolo dell'ICAO nel fronteggiare l'emergenza. L'art. 14 della Convenzione di Chicago*

Per far ripartire il sistema, è fondamentale il ruolo degli Organismi Internazionali in particolare dell'ICAO.

Questi, infatti, adotterà a giorni delle linee guida per la ripartenza del settore stilate in collaborazione con le varie associazioni del trasporto aereo, quali IATA ed ACI, e con i principali organismi internazionali, come l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), ma anche con Stati membri dell'Unione Europea. Si tratta di linee guida che serviranno ad aiutare i Paesi membri dell'ICAO a disporre di un canale d'implementazione delle misure per la ripartenza del trasporto aereo in maniera uniforme.

Infatti, in questo momento ci sono numerose iniziative a livello nazionale, ma è fondamentale poter contare su misure armonizzate e uniformi a livello globale, in modo che si possano applicare, sia nel Paese di partenza, sia in quello di arrivo, gli stessi criteri di prevenzione della diffusione del virus.

Il trasporto aereo già dall'art. 14 della Convenzione di Chicago è visto come mezzo di comunicazione di malattie contagiose. Già nel 1944 veniva richiesto agli Stati membri la messa in atto di misure di prevenzione della diffusione del contagio. Ciò portò all'elaborazione, da parte dell'ICAO, di standard e raccomandazioni, contenute nell'Annesso 9 alla Convenzione di Chicago.

È evidente che in una situazione pandemica come quella attuale, quest'impianto non è sufficiente. Ha funzionato di fronte a precedenti epidemie, come la SARS o l'Ebola, che però hanno avuto effetti molto più contenuti e localizzati.

Le linee guida che stiamo per adottare sono articolate per fasi che includono il *restart* immediato, la *recovery* nei prossimi mesi, e quella della resilienza, cioè della capacità di sostenere eventuali ritorni in futuro.

### 3. Le misure di restart

Entrando un po' più nel merito delle misure di *restart* è necessario menzionare la questione del distanziamento dei passeggeri a bordo.

Per assicurare un trasporto aereo sostenibile, il meccanismo del distanziamento a bordo è un problema rilevante: il trasporto aereo è destinato a scomparire se si intende applicare a bordo un distanziamento tra passeggeri come quello imposto nei ristoranti.

È necessario disporre di misure di contenimento integrative e/o alternative. Con queste misure è auspicabile che il passeggero possa tornare a volare con la consapevolezza che non sarà contagiato.

Ci troviamo di fatto in una situazione simile a quella che fu determinata dopo gli attentati alle Torri Gemelle, allorché una serie di azioni vennero intraprese dall'ICAO. Ad esempio, da quel momento, a bordo furono installate le porte di accesso alla cabina cosiddette "blindate" e vennero adottate misure di security più severe che sono oggi perfettamente familiari per i passeggeri.

Nel caso specifico, l'obiettivo è quello di adottare misure che siano tali da diventare familiari per i passeggeri, e che siano applicate fin quando non si supererà questa fase di crisi, e quindi per almeno un anno, sperando di rimuoverle non appena la medicina assicurerà il contenimento del contagio attraverso la vaccinazione.

Le linee guida affronteranno anche altri temi. Il primo, e più importante, è la *safety*. Per circa tre mesi aeroplani e relativi equipaggi sono rimasti fermi. Ciò ha determinato la necessità di mettere in atto meccanismi per garantire un'ultravalidità delle licenze e certificazioni in scadenza, in quanto non potevano essere rinnovate durante il periodo di inattività.

Meccanismi di ultravalidità che, però, non devono far abbassare i livelli di sicurezza del trasporto aereo. Questo è un tema fondamentale, non dobbiamo dimenticarlo.

Un altro tema, che normalmente è considerato minore, è quello del cosiddetto *unruly passenger*, ovvero del passeggero che dà in escandescenze a bordo per qualsivoglia motivo e che può generare seri problemi di sicurezza a bordo.

Si potranno presentare situazioni, in aeroporto e all'imbarco, che determinano il negato imbarco per sospetto contagio, e questo può amplificare la platea di passeggeri che rimangono a terra e può complicare la gestione dell'*unruly passenger*, che normalmente costituisce un caso circoscritto, ma estremamente complesso. Anche questo tema verrà affondato dalle linee guida dell'ICAO.

In conclusione, dobbiamo essere fiduciosi che anche questa crisi sarà affrontata dal trasporto aereo con successo, lasciando purtroppo delle conseguenze serie, ma allo stesso tempo fornendo l'opportunità di trarre ulteriori insegnamenti per migliorare la prevenzione in situazioni simili che si possano incontrare nel futuro.



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.88-89.2019-20.9-12

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

VINCENZO PENNETTA\*

## LE LINEE GUIDA ADOTTATE DALL'EASA PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA PANDEMICA

SOMMARIO: 1. Le azioni di contenimento intraprese dall'EASA. -- 2. Verso un salto nel futuro.

### 1. *Le azioni di contenimento intraprese dall'EASA*

La diffusione così veloce del *virus* è stata uno *shock* per tutti gli aspetti della nostra società, ad iniziare da quello medico fino a tutte le attività produttive.

Tra queste rientra ovviamente il trasporto aereo (TA) che ha subito delle notevoli perdite.

Tutti gli attori interessati, a partire dall'ICAO, autorità aeronautiche nazionali, EASA, IFALPA, ECA, EHA, Airport Council International, IATA, hanno attuato, ognuna per le proprie competenze, delle misure per contenere la diffusione del virus, per far sì che le operazioni potessero in qualche modo continuare senza un notevole impatto ("*disruption*") e nello stesso tempo assicurare la sicurezza delle stesse.

È questo un periodo estremamente difficile per tutti i comparti del TA, ad iniziare dalle compagnie aeree, operatori aeroportuali, società di manutenzione e autorità aeronautiche.

Prima di fare alcune specifiche considerazioni sul tema del semi-

---

\* *Flight Test Engineer* -- *Fixed Wing*, EASA (*European Aviation Safety Agency*).

nario desidererei brevemente illustrare le azioni più importanti intraprese dall'EASA, in collaborazione con altri soggetti istituzionali e non, al fine di evitare che il virus potesse diffondersi attraverso le operazioni aeree.

Le azioni che l'EASA ha posto in essere in questo contesto pandemico sono volte ad assicurare la sicurezza dei voli e a cercare di contenere la diffusione del virus.

Sul sito web dell'EASA (EASA: <https://www.easa.europa.eu/the-agency/coronavirus-covid-19>) sono state pubblicate tutte le linee guida, le raccomandazioni emesse con la collaborazione di altre istituzioni come la Commissione Europea e altre Agenzie ad essa connesse.

È opportuno dare evidenza di alcune linee guida, tra cui quella del 22 maggio 2020 emanata di concerto con il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), che, come si premette fin da subito, si basano sulle attuali conoscenze scientifiche della pandemia da Covid-19, pertanto saranno aggiornate non appena altri elementi sulla diffusione e sul contrasto del virus saranno resi noti.

Tra le misure adottate con le seguenti linee guida si ricordano: il distanziamento di un metro e mezzo tra gli individui, cd. "distanziamento sociale" sia negli aeroporti che all'interno degli aeromobili; la possibilità di fare il *check-in* elettronico, nonché l'imbarco *no-contact*; quanto alle mascherine sono solo raccomandate a bordo, laddove non è possibile garantire il metro e mezzo di distanziamento tra i passeggeri. Sul punto è chiaro che essendo Linee guida il verbo che viene utilizzato è sempre al condizionale (*should*), motivo per cui l'applicazione di tali raccomandazioni è rimessa ai gestori degli aeroporti e al personale di bordo, che laddove le adottano devono predisporre delle procedure per obbligare l'uso delle mascherine a bordo.

Al contempo si impone poi agli operatori di preparare quanto più possibile il materiale informativo per tutti i passeggeri, che a loro volta devono rilasciare una dichiarazione di stato di salute contenuta all'annesso 2 di questo documento. Il passeggero deve dichiarare, almeno 24h prima dalla partenza dell'aereo di non essere stato a contatto con persone che hanno avuto il virus nelle ultime 24h, salvo in ogni caso il diritto dell'operatore di rifiutare l'imbarco.

Tra le misure vi è anche la misurazione della temperatura all'arrivo in aeroporto, che non è obbligatoria ma consigliata. È chiaro che se l'aeroporto la prevede come indispensabile deve predisporre anche l'apposita procedura.

Giova precisare, come si evince dalla stessa documentazione, che anche se non sussistono dei casi accertati di contagio a bordo degli ae-

romobili è previsto l'obbligo di installare dei filtri detti HEPA, *High Efficiency Particulate Air filter*, che riescono a contenere la diffusione del virus.

Tra le altre linee guida, si ricorda quella che raccomanda di non far stare i passeggeri più di trenta minuti a bordo senza ventilazione, di non vendere o di limitare la vendita dei prodotti *duty free* non essenziali, e comunque di incrementare l'utilizzo di carte di credito, nonché di avere a bordo sempre un numero sufficiente di mascherine.

Proprio con riferimento alle mascherine, nel documento, vi sono le istruzioni su come queste vadano utilizzate (ad esempio che ogni due ore vanno sostituite).

Nel caso poi in cui il passeggero presenti dei sintomi evidenti dell'avvenuto contagio (febbre, vomito, tosse persistente, ecc.) si raccomanda di stabilire delle procedure per isolare il passeggero, portandolo nell'ultima fila, possibilmente lato finestrino laddove vi è la valvola che scarica fuori l'aria (cd. *outflow valve*) e successivamente di controllare lo stato di salute dei passeggeri seduti due posti vicini in ogni direzione, rientrando nelle logiche del "contatto ravvicinato", previa identificazione in modo tale che allo sbarco rilascino tutte le generalità necessarie.

Questi sono alcuni degli aspetti più importanti contenuti nelle linee guida.

Un'ulteriore azione intrapresa dall'EASA, riguarda 'emissione delle "*Linee guida per l'utilizzo di aeromobili adibiti a trasporto passeggeri per trasportare materiale sanitario*".

Infatti, in base all'art. 71, comma 1 della *Basic Regulation*, che tratta di disposizioni di flessibilità in caso di circostanze di necessità imprevedibili e urgenti, come lo è sicuramente l'esigenza pandemica, gli Stati membri possono concedere un'esenzione dei requisiti applicabili. In questo caso il requisito applicabile richiamato riguarda la situazione per cui di regola l'aeroplano passeggeri non può essere utilizzato come aeroplano cargo, perché questo aeromobile deve avere dei requisiti di certificazione, ad esempio per quanto riguarda la rilevazione del fumo per la soppressione dell'incendio, che non sono presenti nella cabina passeggeri.

L'eventuale deroga a questa previsione viene prevista dalle Linee guida e necessita di essere integrata con le regole per la composizione dell'equipaggio, che richiedono la presenza di due piloti più un membro all'interno della cabina, che si tenga però a debita distanza dal carico ma pur sempre nella possibilità di controllarlo a vista.

L'operatore deve fare il cd. *risk assessment*, tenuto conto dell'oggetto del carico e delle modalità di trasporto in cabina (possono essere

tolti i sedili) per far posto al carico che in ogni caso non può ostacolare le vie di emergenza. Peraltro, va ricordata la necessità di una verifica visiva del carico, prima del decollo e dopo l'atterraggio. Se il carico è una merce pericolosa (*dangerous goods*) sussistono delle ulteriori e specifiche linee guida.

Ciò considerato, si auspica quindi che tutti gli operatori si atten-  
gano alle linee guida alla stessa maniera, in modo tale da ridurre la dif-  
fusione del virus ed evitando delle situazioni di disparità tra i vari ope-  
ratori.

## 2. Verso un salto nel futuro

Nell'intento di rispondere al quesito "ritorno al passato o salto nel futuro?" stando ai dati sembrerebbe che si stia facendo un passo indietro, visti i tempi più lunghi per raggiungere una località, nonché le più restrittive misure rispetto ad altre forme di trasporto.

Sono però solo delle misure temporanee, quindi si tornerà ai livelli di traffico precedenti. Infatti, come in qualsiasi crisi, dopo uno shock iniziale anche grazie agli aiuti dei Governi e dell'UE si potrà tornare in tempi più celeri al regolare traffico aereo.

Sul punto l'EASA ritiene che si tenderà ad utilizzare maggiori risorse per continuare lo sviluppo di nuove tecnologie per garantire più elevate prestazioni degli aeromobili ma con un minore impatto ambientale, con minori emissioni di CO<sub>2</sub> e meno rumore, quali ad esempio la propulsione elettrica, UAS (regole di certificazione in preparazione — CS light UAS — *Unmanned Aircraft Systems*) e nuovi materiali che possano favorire sempre più lo sviluppo di aeromobili supersonici.

Ci si sta avviando verso la seconda generazione di aerei supersonici (*low sonic boom*) per poter volare su aree popolate e non solo su mare. Già dal 2016 la NASA ha lanciato lo sviluppo di un nuovo "*low-noise*" (SuperSonic Transport) prototipo.

EASA sarà, come sempre, in primo piano per favorire lo sviluppo e la successiva certificazione attraverso la definizione delle regole di certificazione (requisiti minimi, essenziali per poter volare in sicurezza).

In conclusione, più che un ritorno al passato, vedo personalmente un notevole salto nel futuro (bisogna essere sempre ottimisti!), l'importante è avere delle strategie condivise e comuni tra tutti gli interessati in modo che il problema possa essere affrontato nella stessa maniera, indipendentemente da dove si opera. È un problema mondiale e

occorre agire pertanto in modo standardizzato. La sicurezza delle operazioni può essere solo garantita se vi è un approccio sistemico e uniforme.



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.88-89.2019-20.19-23



MARCO DI GIUGNO\*

## IL FUTURO NON È LONTANO

SOMMARIO: 1. Un temporaneo ritorno al passato. — 2. La necessità di un'azione regolatoria unitaria. — 3. Sul "distanziamento sociale".

### 1. *Un temporaneo ritorno al passato*

A fine 2020 sicuramente rileveremo un ritorno al passato per quanto riguarda il numero dei passeggeri, che il sistema di trasporto sia nazionale che internazionale si troverà ad affrontare.

L'avvento della pandemia, tuttavia, potrebbe anche essere un modo per avere una seconda opportunità, cioè un'occasione per il sistema del trasporto aereo di interrogarsi sulla validità degli interventi effettuati a seguito della liberalizzazione, e chiedersi se quella adottata fino ad oggi è stata una linea corretta e adeguata a quello che i passeggeri, gli utenti e gli operatori del settore si aspettavano da tale processo. Sicuramente si dovrà guardare bene a quale sarà la ripresa del nostro sistema.

Il traffico ricomincerà presto a riprendere e sembrano condivisibili le previsioni della IATA secondo le quali il traffico aereo si riallinerà alle previsioni di crescita pre-COVID nel 2023.

---

\* Direttore Analisi Giuridiche e Contenzioso, ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile).

## 2. La necessità di un'azione regolatoria unitaria

Nel frattempo le richieste dai vari *stakeholders* (aeroporti, *handler*, manutentori) — e dai vari settori dell'aviazione civile — sono state tantissime.

Fare una sintesi di tutte le proposte pervenute è stato difficile, ma il colloquio tra il Presidente ENAC e la Ministra De Micheli è stato costante e continuo.

Già in questa prima tornata di disposizioni normative si è cercato di porre fine ad uno di quei problemi che si erano verificati durante la liberalizzazione, la quale funziona correttamente solo quando ci sono pari condizioni per tutti. Al contrario, nei vent'anni che hanno caratterizzato la liberalizzazione, con un ingresso fortissimo dei *low cost*, si sono verificati dei fenomeni, specialmente nell'ambito dei rapporti di lavoro tra il personale navigante e le compagnie aeree, che ha dato luogo a numerose problematiche di settore.

Da qui, su pressione anche del mondo sindacale, la predisposizione dell'art. 203 del D.L. 34 (ripartenza) con cui si è cercato di porre fine al cd. *dumping* che caratterizzava le compagnie *low cost* rispetto alle compagnie tradizionali, sia per il personale di cabina che il personale degli equipaggi di condotta. Questa norma tenta di porre un freno al diverso trattamento che c'era tra il personale delle compagnie *low cost* rispetto a quelle tradizionali.

Anche dal punto di vista aeroportuale, l'ENAC stava già lavorando al Piano Nazionale degli Aeroporti e questa situazione darà un nuovo impulso al modello che si dovrà cercare di attuare in qualche modo.

Va evidenziato, in proposito, che, all'interno di una regione non ha senso la concorrenza tra i gestori aeroportuali. Bisognerebbe chiedersi se siano in concorrenza le compagnie aeree o gli aeroporti.

Secondo uno dei principi fondamentali del diritto Antitrust, le reti non dovrebbero essere in concorrenza, bensì dovrebbero essere neutre per gli operatori che, a loro volta, sono in concorrenza. Gli aeroporti, dunque, non dovrebbero farsi concorrenza tra di loro.

Purtroppo, però, abbiamo assistito a situazioni di cannibalizzazioni di aeroporti. L'esempio di Bologna, che ha cannibalizzato gli aeroporti di Forlì e di Rimini, denota che c'è stato qualcosa che non ha funzionato, perché dal punto di vista dell'interesse pubblico, in un'ottica di bene demaniale, tutti gli aeroporti appartengono comunque allo Stato, perciò il fatto di vedere crescere e decrescere uno a scapito dell'altro non dà una corretta percezione di quello che è il corretto utilizzo del bene pubblico. Bisognerà, dunque, cercare di spingere verso un'integrazione delle società di gestione aeroportuale.

Le numerose richieste di finanziamento, di contributi, di risorse economiche da parte dei vari gestori aeroportuali allo Stato potrebbero essere, poi, un'occasione affinché esso possa utilizzare lo strumento della ricapitalizzazione per tentare di mettere ordine in un sistema che non è aggregato ma disaggregato.

Si è evidenziata, ancora, la necessità che vi sia una azione regolatoria unica europea, ma tale esigenza si scontra con la circostanza che il periodo dell'emergenza ha causato un ritorno alla sovranità. Gli Stati, invero, hanno cercato di disciplinare ogni singolo settore dell'attività in un'ottica di salvaguardia della salute pubblica, creando una notevole disparità di trattamento dal punto di vista sanitario. Alcuni Paesi hanno utilizzato un *lockdown* totale, altri parziale, altri non l'hanno utilizzato affatto.

### 3. Sul "distanziamento sociale"

Soffermandosi sulla questione del distanziamento, si evidenzia che essa ha dato numerosi problemi applicativi. Le linee guida EASA, infatti, indicano un distanziamento di 1,5 mt ma aggiungono la locuzione "ove possibile", rimandando ai sistemi di *risk assessment* l'individuazione di ipotesi per poter derogare tale previsione.

L'ENAC, dal canto suo, ha cercato di rendere partecipe di questo principio il livello governativo ma ha ricevuto un diniego dal Ministero della salute, secondo il quale il metro di distanza all'interno degli aeromobili deve essere rispettato, nonostante le conseguenze che comporta.

Si è evidenziato, in proposito, un problema giuridico: quale sia la normativa applicabile nelle ipotesi in cui l'aereo non abbia bandiera nazionale (come nella maggior parte dei casi) ed il paese di bandiera abbia una normativa sul distanziamento diversa rispetto a quella nazionale. Numerose sono state le richieste pervenute in tal senso da parte delle compagnie aeree europee ed extraeuropee, le quali hanno riscontrato delle differenze nelle discipline sulla distanza diverse dalla nostra e hanno chiesto come si sarebbero dovute comportare. Da un punto di vista amministrativo sarebbe difficile andare a contestare a bordo di un aeromobile che non ha bandiera nazionale la violazione di una norma nazionale.

Sarebbe auspicabile, dunque, innalzare il livello della regolamentazione magari ad un'autorità come l'ICAO, che ha una visione complessiva del fenomeno e che garantirebbe le pari opportunità tra tutti

i *competitors*. Al contrario, adottando e/o mantenendo normative nazionali difformi da quelle comunitarie e da quelle internazionali nell'ottica della salvaguardia dell'interesse nazionale, sicuramente si rileveranno grosse difficoltà in settori come il trasporto aereo.

A conclusione delle riflessioni svolte si è osservato che il futuro non è lontano e che l'ENAC è pronto a ripartire, in modo che l'impresa del trasporto aereo, sempre stata all'avanguardia, possa avere la possibilità di ripartire velocemente e cercare di essere *leader* a livello europeo e internazionale.



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.88-89.2019-20.25-28

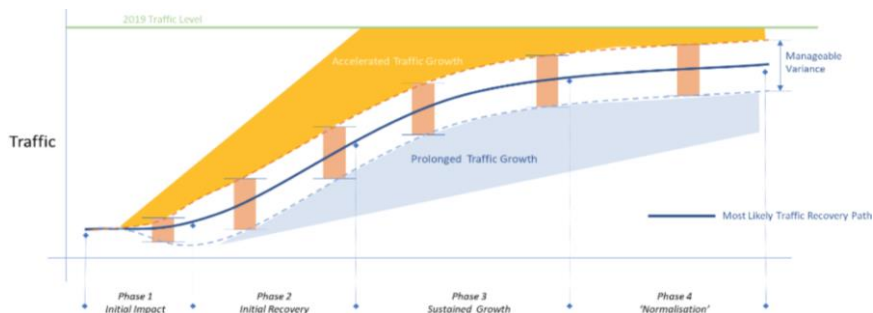
TONY LICU\*

## L'IMPATTO DELL'EMERGENZA SANITARIA SUL TRAFFICO AEREO: I DATI

SOMMARIO: 1. Dati per il recupero del traffico aereo. — 2 Tra passato e futuro.

### 1. Dati per il recupero del traffico aereo

È opportuno soffermarsi ad analizzare il tema a livello europeo, effettuando delle previsioni sulla base di dati statistici, per il recupero del traffico aereo.



Se vogliamo effettuare un paragone, possiamo vedere come lo scorso anno, prendendo come riferimento lo stesso giorno di aprile, gli scali che erano maggiormente occupati adesso hanno difficoltà ad operare più di 250 voli al giorno.

---

\* *Head of Safety Unit -- Directorate Network Management, Eurocontrol (European Organisation for the Safety of Air Navigation).*

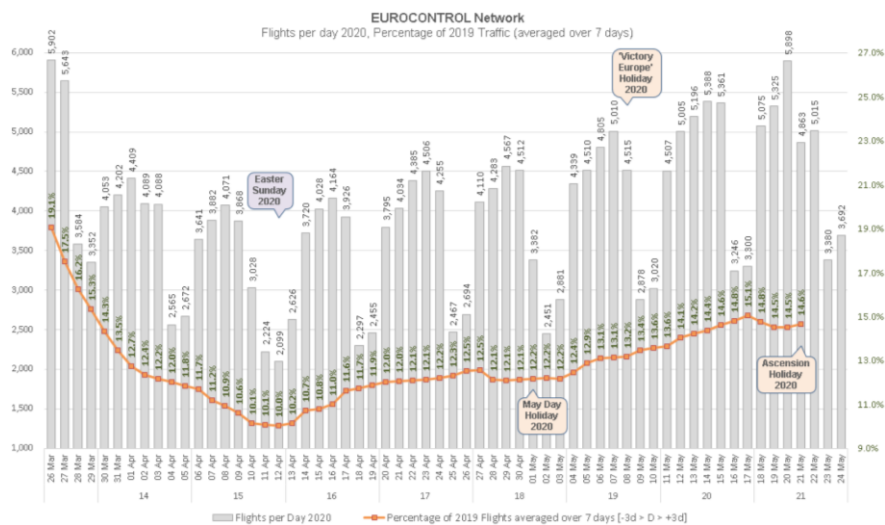
I dati medi della giornata dimostrano quali sono, quest'anno, le compagnie che hanno effettuato più voli, come ad esempio quelle che gestiscono i collegamenti tra la Norvegia e la Scandinavia.

Prendendo come riferimento l'Italia, notiamo che l'impatto è drammatico sulle compagnie aeree, ma anche su tutta la catena di servizi di supporto dell'aeronautica.

Nella rete europea di Eurocontrol ci sono 43 paesi, più di 600 compagnie aeree e 37mila voli al giorno: soffermiamoci su queste cifre. Basti pensare che il record dell'anno scorso ha visto più di 11 milioni di *commercial flight* in un anno.

La fase di recupero sarà faticosa, in ragione dei diversi tempi di apertura di ogni Paese.

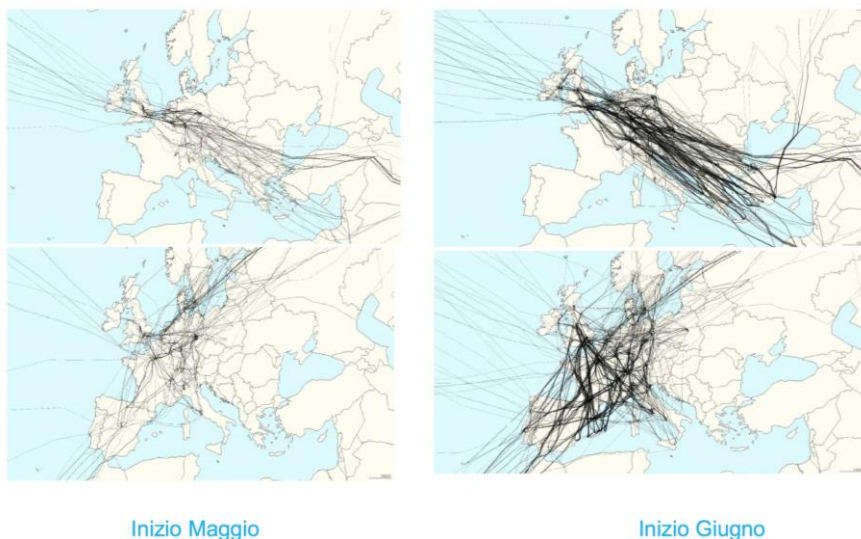
I dati di oggi sono molto preoccupanti: all'inizio di aprile siamo arrivati al 93% in meno di traffico aereo. Tuttavia, si evince anche un messaggio positivo: le compagnie stanno riaprendo in ragione delle aperture dei Paesi. Stiamo salendo a -85% di traffico, quindi abbiamo recuperato quasi il 15% in più di traffico sui dati che avevamo prima.



Attualmente siamo a quasi 6000 voli al giorno, nelle giornate più piene.

Si prevede che nella terza settimana di giugno, saremo a 9000 voli al giorno nella maggior parte dei Paesi, e questo ci spinge a raggiungere il 25/30% per cento dei voli dell'anno scorso.

Se facciamo un paragone tra l'inizio di maggio e a l'inizio giugno, possiamo vedere come il traffico aereo salirà da -95% a -75%.



## 2. Tra passato e futuro

Per concludere, nel tentativo di dare una risposta alla domanda “ritorno al passato o salto nel futuro?”: ritengo che vivremo un po’ entrambe le situazioni. Come ha detto il Presidente Sciacchitano, dobbiamo sforzarci a tornare ai dati di prima, vista l’importanza del trasporto aereo, che ha sempre portato ricchezza e occupazione.

Voglio però chiudere con un messaggio positivo, ricordando che in ogni crisi c’è sempre un’opportunità. Le compagnie si stanno adattando, e stanno quindi evolvendo i propri sistemi adeguandosi alla situazione attuale.

Penso che occorra puntare su due filoni per far ripartire il trasporto aereo: il riavvio del sistema e il riavvio della richiesta.

Riavviare il sistema significa concentrarsi sulla capacità del sistema di garantire che le compagnie aeree siano in grado di riavviare una volta riaperti i mercati, nonché assicurare una migliore esperienza di viaggio del passeggero, il quale deve trovarsi bene sia bordo sia negli aeroporti.

Per riavviare la richiesta s’intende stimolare la domanda, e quindi incrementare le richieste di viaggio con stimoli, incentivi e costi accessibili.

L’innovazione digitale, ad esempio, dovrebbe riguardare tutta

la catena di supporto dell'aviazione; mettendo l'innovazione al servizio del sistema, questa ci aiuterà a tornare ai dati di prima.



Publicato online in giugno 2021  
c 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.88-89.2019-20.29-32

ANTONIO CHIALASTRI\*

**“THE CANARY IN THE COALMINE”:  
IL TRASPORTO AEREO COME BANCO DI PROVA**

SOMMARIO: 1. “*The canary in the coalmine*”. — 2. Quali scenari nel prossimo futuro? — 3. Quali tutele per il personale di bordo e per i passeggeri? — 4. Riflessioni conclusive.

1. “The canary in the coalmine”

La situazione dovuta all’avvento della pandemia da Covid-19 è sicuramente inaspettata e, peraltro, riconducibile al concetto americano di *unexampled* in quanto nulla di simile si è mai verificato prima (la SARS non era minimamente paragonabile a quello che è successo). Per tali ragioni è difficile rispondere con mezzi ordinari. Il prosieguo della trattazione si concentrerà su due aspetti particolari.

Il trasporto aereo è chiamato “*the canary in the coalmine*” in ragione del fatto che è il primo settore a risentire degli eventi che si verificano nel mondo, sia a livello di guerre, sia a livello di terrorismo, di malattie, di crisi economica. Allo stesso modo il canarino viene portato dai minatori in miniera e, morendo alla prima esalazione, consente agli altri di mettersi in salvo.

Il trasporto aereo, dunque, a differenza di altre attività, è la prima ad andare in crisi a fronte del verificarsi di un qualsivoglia accadimento che succede nel mondo.

---

\* Pilota di linea ed esperto di “*human factor*”.

Solo tre mesi fa (nel mese di febbraio 2020), infatti, il settore riscontrava un andamento opposto. Si registrava, in particolare, un problema di crescita e si parlava di “*pilot shortage*”, espressione che indica una cospicua richiesta di piloti a fronte di una scarsa capacità del sistema di provvedere al loro addestramento. La difficoltà, quindi, era dovuta alla sovrabbondanza: non si riusciva a tenere il passo con lo sviluppo del trasporto aereo previsto, in quanto nel 2035 erano previsti 600.000 piloti in più.

Può ritenersi calzante, in questa circostanza, l’affermazione di Mark Twain “mai fare previsioni, soprattutto sul futuro”. Non è possibile, invero, formulare oggi una stima sul futuro perché non avevamo alcuna preparazione per affrontare una situazione del genere.

## 2. Quali scenari nel prossimo futuro?

La previsione fatta da Eurocontrol ha individuato tre scenari per ipotizzare quando ripartirà il trasporto aereo: uno pessimistico, uno ottimistico e uno medio, ma tutti quanti convergono sul fatto che da gennaio prossimo viaggerà circa il 20% di passeggeri in meno. E, comunque, la minor quantità di passeggeri dovrà essere raffrontata con il numero inferiore di compagnie, per cui si verificherà, in realtà, una sorta di selezione darwiniana dal punto di vista economico.

Quanto alle previsioni per il periodo ancora successivo, nessuno può sapere ancora cosa succederà.

In proposito va osservato che il virus avrà degli impatti differenziati, atteso che non inciderà su tutta la filiera del trasporto aereo, ma ci sarà chi ne risentirà di più e chi meno. In tale settore, nello specifico, si registrerà un’incidenza devastante sull’impiego – sul *workforce* – atteso che molte società stanno fallendo e/o stanno adottando misure quali i tagli del personale, la riduzione degli stipendi o, ancora, le riconversioni. Tale *shock*, poi, lungi dal riguardare solo l’aviazione, sta investendo tutti i contesti economici.

## 3. Quali tutele per il personale di bordo e per i passeggeri?

Tornando ad esaminare il punto di vista della salute dei naviganti, si può osservare che il settore del trasporto aereo, insieme a quello sanitario, consta di un alto tasso di rischio di contrarre il Covid-19, perché il rischio è dato dal prodotto di frequenza per pericolosità.

La frequenza di esposizione al rischio, quindi, è molto alta perché il personale delle compagnie aeree vola in tutti i Paesi, con tutti i tipi

di persone e, tra l'altro, con un sistema di circolazione dell'aria sul cui funzionamento si nutrono ancora dubbi. L'alto rischio di contagio nello svolgimento di tale attività rappresenta una problematica che va affrontata anche a livello governativo, per ripristinare la fiducia di chi la svolge.

L'equipaggio, poi, deve possedere degli specifici requisiti e deve essere, in particolare, “*qualified*”, “*proficient*” e “*confident*”.

“*Qualified*” è il requisito cui fa riferimento l'ente regolatore e denota la validità delle licenze.

“*Proficient*” è, invece, un indice per la compagnia (si chiama *recency* e richiede tre decolli e atterraggi nei 90 giorni) ed è volto a verificare da quanto tempo il pilota non vola. In proposito si deve osservare che, a fronte di molti anni di volo, una pausa di una settimana o di un mese ha un'incidenza relativa, mentre per un pilota con poca esperienza la medesima pausa può avere maggiore rilevanza.

“*Confident*”, infine, descrive una relazione del pilota con sé stesso, cioè se il pilota se la sente di andare in volo con poco addestramento. Negli ultimi mesi, invero, è stato difficile mantenere la *recency* perché i relativi simulatori sono cancellati per il Covid (sono stati mantenuti, al contrario, i simulatori di esami).

Dal punto di vista dell'esperto *human factor* vanno evidenziati una serie di fattori che possono incidere sulla sicurezza: preoccupazione per il posto di lavoro, poiché la propria azienda è a rischio fallimento, timore di perdere lo stipendio, inquietudine per il cambio di base. Molte compagnie, specie *low cost*, ad esempio, hanno svolto una riconfigurazione delle proprie basi di armamento e stanno proponendo nuove forme di contratti con tagli consistenti.

Un ulteriore elemento rilevante, in tal senso, è rappresentato dal *simulator check*, il quale oggi non costituisce più solo un esame per mantenere le competenze, ma è una prova dalla quale dipende il mantenimento del posto di lavoro atteso che con dei *check* negativi lo si può perdere.

Altro fattore di stress per gli operatori del settore è quello di dover volare con la mascherina, che è un problema significativo per le comunicazioni interne ed esterne all'aeroplano, e si aggiunge al rischio biologico, da non sottovalutare se si pensa al fatto che i piloti fino a poco tempo fa non indossavano affatto la mascherina.

Nonostante tutte le criticità evidenziate, tuttavia, questa situazione potrebbe rappresentare un punto di svolta per ristrutturare tutto il sistema del trasporto aereo.

Ponendosi nell'ottica dei passeggeri, possono distinguersi quelli che si muovono per svago da quelli che lo fanno per affari. In relazione

a quest'ultima categoria, potrebbe osservarsi che probabilmente lo *smart-working* sarà adottato in via più generalizzata, comportando anche una ristrutturazione delle aziende in questo senso.

Sempre dal punto di vista dei viaggiatori, ancora, ci si chiede se sia effettivamente possibile adottare il distanziamento a bordo. Oggi, infatti, il 40% dei passeggeri su un volo non copre il *break even*, cioè la percentuale di passeggeri paganti che deve essere presente a bordo per coprire le spese. Ad esempio, un volo normale di linea deve essere riempito al 70-80% della propria portata per coprire tutti i costi ma, se la normativa consente di riempirlo al 40% massimo, il volo rappresenterà una perdita per la compagnia aerea. Le tariffe probabilmente aumenteranno perché dovranno coprire i posti non disponibili (vendibili). Probabilmente, voleranno meno passeggeri con meno vettori in quanto si assisterà ad un processo di aggregazione delle compagnie in Europa, a causa di fusioni, incorporazioni o fallimenti.

In merito all'attendibilità dei controlli di sicurezza, poi, si osserva che il tampone ha un'affidabilità che non è pari al 100%, mentre il termometro rappresenta uno strumento abbastanza marginale perché il problema sono i portatori sani.

#### 4. *Riflessioni conclusive*

C'è da chiedersi, ancora, in un'ottica di bilanciamento tra diritto alla mobilità e diritto alla salute, chi sia il preposto e chi abbia la posizione di garanzia: ENAC, Compagnia aerea o il Comandante? Sicuramente questa situazione offrirà numerosi spunti di riflessione legale.

Probabilmente diminuirà lo spostamento dei viaggiatori nel mondo, ma l'Italia, possedendo il 60% del patrimonio dell'UNESCO, ha un potenziale di ripresa del settore turistico enorme.

Aumenterà, inoltre, lo spostamento delle merci.

C'è la possibilità che le compagnie di bandiera tornino centrali perché durante questo blocco c'è stato il vettore nazionale che ha continuato a volare per assicurare i rientri in patria dei connazionali.

In quel contesto, infatti, si era generato un contrasto di valori, atteso che le compagnie aeree da un lato erano titolari di una concessione per garantire il trasporto di passeggeri come servizio pubblico essenziale, mentre dall'altro erano degli imprenditori che dovevano trarre profitti dalla propria attività. Quindi, quando si è verificato il *lock-down* sul territorio nazionale, i vettori privati si sono fermati autonomamente, non ritenendo conveniente continuare a svolgere la propria attività.

A titolo dubitativo, pongo la questione se queste decisioni possono configurare un problema giuridico in quanto, così operando, non hanno onorato i termini del servizio pubblico per il quale hanno ottenuto la licenza di operatore aereo.



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.88-89.2019-20.33-37



MICHELE BUFO\*

## IL PUNTO DI VISTA DEI GESTORI AEROPORTUALI

Entrando subito nel merito, al fine di fornire spunti di riflessione, desidero introdurre alcuni elementi osservabili dal punto di vista dei gestori aeroportuali.

L'impatto della diffusione del contagio e delle misure di contenimento da Covid-19 sul mondo dell'aviazione è senza precedenti. I dati riportati in aprile segnalano 3,6 miliardi di passeggeri in meno negli aeroporti.

La riduzione del traffico è di oltre il 70%. L'impatto del Covid-19 appare devastante, si allarga ben oltre il mondo delle compagnie aeree e degli aeroporti, coinvolgendo tutti gli operatori che interagiscono e contribuiscono al settore, quali i costruttori di aeromobili, i fornitori di servizi alla navigazione aerea, gli *handlers*, i *tour operator* e le agenzie di viaggio, i *rent a car* ecc.

Un'indagine condotta da *Fast Future – Future Travel Experience* tra gli esperti di tutto il mondo del settore aeronautico ha consentito di evidenziare che solo il 5,8% dei manager ritiene possibile il *recovery* del trasporto aereo in 12 mesi, ben oltre il 70% lo colloca in 2-3 anni, il 10% lo stima in 4 anni ed il 2,4% ritiene che siamo di fronte ad una situazione irreversibile. Il 52,9% degli stessi, cioè la maggioranza, prevede che il *recovery* possa realizzarsi in 3 anni.

La IATA stima che i posti di lavoro connessi al settore, in un contesto allargato, sono 60 milioni; quelli in un ambito più ristretto sono 25 milioni: anche in questo caso, l'indagine che riporto ha evidenziato che il 73% dei manager intervistati prevede un taglio del 50% dei costi; un

---

\* Direttore Generale, Airgest S.p.A.

quarto di questi reputa che la riduzione dei costi possa portare ad un taglio di posti di lavoro superiore al 50%.

Nell'immediato, le reazioni principali adottate dagli aeroporti sono state quelle di porsi come obiettivo primario la sopravvivenza dell'infrastruttura, agendo drasticamente sui costi, da una parte, specialmente sulle risorse umane, e sulle uscite, dall'altra, ricorrendo ad un esteso *cash flow management*, ritardando i pagamenti e rinegoziando i contratti di fornitura.

Il *management* degli aeroporti si è messo quindi subito al lavoro, interrogandosi su quale futuro potesse avere il traffico aereo in questo contesto, nella consapevolezza che la ripresa del settore non dipende dall'operare del singolo aeroporto, ma che appare importante promuovere scelte, condivise il più possibile, a livello governativo. Occorrono sul punto regole condivise e comuni; in tale contesto l'iniziativa annunciata dell'ICAO si ritiene quanto mai indispensabile.

Qualche ragionamento si è già provato a metterlo in campo.

Gli argomenti chiave per una programmazione a medio termine sono: rivedere i programmi di investimento, accelerando le forme di innovazione e automazione, migliorare i servizi che possano rivedere la *customer experience* nell'aeroporto, ma soprattutto porre l'attenzione sulla garanzia di azioni che siano *contactless*, che cioè evitino il contatto del passeggero con qualsiasi *device*, incentivando operazioni automatizzate e a distanza.

Questa fase ha evidenziato alcune mancanze e, quindi, l'insorgere di esigenze da parte del mondo aeroportuale. Prima carenza individuata: l'assenza di un approccio coordinato, che ora, però, appare essere ben incoraggiato.

Come detto, vi è la necessità di regole comuni per orientare la gestione di operazioni, almeno nella fase iniziale di *recovery* per l'Italia, che è di imminente inizio, specie per gli aeroporti minori. Ci si aspetta di mettere a punto misure che possano indurre i passeggeri a tornare ad essere tali ed a sentirsi sicuri.

L'utilizzo di piattaforme *online*, che consentono collegamenti tra soggetti a distanza, in questo periodo è divenuto sempre più frequente, anzi necessario. L'impiego di tali sistemi, e quindi dell'innovazione tecnologica, potrebbe avere un impatto negativo sui volumi del traffico aereo, riducendo le esigenze di spostamento per incontri di lavoro e formazione, attività che si possono condurre anche a distanza, non necessariamente di presenza.

Di conseguenza, servono misure che facciano tornare effettivamente a crescere la fiducia del passeggero sul piano della sicurezza dal rischio di contagio da virus.

Dall'altro lato, deve facilitarsi un ritorno dell'offerta di voli da parte delle compagnie negli aeroporti; e questo è un aspetto che ritengo si giochi molto sulle tariffe. In tal senso, dovrebbe essere evitata una ricaduta negativa in termini di aumento delle tariffe attraverso delle misure di incentivazione.

A livello nazionale, in questa fase iniziale, le misure per ora adottate non sembrano facilitare l'intero *business* per tutte le compagnie: non ci sono, infatti, misure per ridurre tariffe o costi, per consentire il mantenimento o la ripresa; l'attenzione al momento è stata concentrata su Alitalia, che beneficia di misure esclusive e dedicate, e su alcune norme che estenderebbero l'applicazione dei contratti collettivi del personale navigante anche alle compagnie che operano in Italia, ma che non battono bandiera italiana.

Non sono ancora previste misure espressamente dedicate agli aeroporti.

Questa lacuna dipende dal fatto che, salvo alcune eccezioni regionali caratterizzate da un'unica società che gestisce più infrastrutture, sussiste una estesa frammentazione che comporta, a livello nazionale, una competizione abbastanza forte tra i singoli aeroporti. Sarebbe, inoltre, opportuno adottare un diverso livello di attenzione a seconda che si tratti di aeroporti grandi o minori, per dare maggiore stimolo alle economie locali.

L'aeroporto di cui sono responsabile, Trapani Birgi, è testimonianza concreta di come un'infrastruttura possa generare importanti ed estesi benefici sul territorio, come quello della Sicilia occidentale, in cui è collocata; sono documentati i relevantissimi fattori di sviluppo sull'economia locale, apportati dall'aumento dei passeggeri aerei registrati negli ultimi dieci anni.

Questa crisi può costituire una grande opportunità per rivedere la politica nazionale sugli aeroporti, ma anche per individuare nuove modalità che consentano ai singoli aeroporti di incentivare i vettori a sviluppare il traffico aereo, a cominciare dall'oculato uso delle politiche fiscali (es. *Municipal tax*), che impattano pesantemente sul settore.



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.88-89.2019-20.39-41



GIANCARLO GUARRERA\*

**EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19:  
QUALI POTERI E QUALI OBBLIGHI  
IN CAPO AL GESTORE AEROPORTUALE?**

SOMMARIO: 1. L'esigenza di superare il concetto di filiera del trasporto aereo. — 2. Le prospettive di intervento.

*1. L'esigenza di superare il concetto di filiera del trasporto aereo*

È un momento molto difficile soprattutto se osservato in ambito nazionale.

Mi sento di confermare quanto già detto in tema di scarsa attenzione sin qui riservata alle società di gestione aeroportuali.

In Italia mi pare di non riuscire a rintracciare una visione comune per la ripresa del sistema del trasporto aereo, ma anzi la tendenza ad una decrescita infelice, con tendenze all'affermazione della legge del più forte, a differenza di altri Paesi che cercano nuove armonie in un sistema che oggi non può più essere frazionato.

Penso si debba iniziare a superare il concetto di filiera del trasporto aereo, propendendo verso un disegno di "ecosistema", come indicato da ACI -- *Airports Council International*.

Ho apprezzato quanto affermato dal Presidente Sciacchitano nella misura in cui si è evidenziato che il distanziamento a bordo è

---

\* Direttore Infrastrutture, Aeroporto di Bologna.

inaccettabile.

In termini di previsioni dei tempi necessari per la ripresa del trasporto aereo, credo che questa non avverrà prima del 2023, specie se prendiamo in considerazione aspetti tecnici e commerciali necessari per la ricostruzione della domanda e dell'offerta.

A tal proposito, essenziale una direzione internazionale unica. Il *recovery plan* annunciato dall'ICAO e quanto prodotto dall'EASA devono andare in questa direzione.

Provando a fornire un commento sulle difficoltà programmatiche di cui oggi soffrono i gestori aeroportuali, ricordo che i piani di sviluppo aeroportuali, i *masterplan*, sono costruiti su tre indicatori primari: la curva di domanda, ovvero la previsione di crescita che il traffico subirà nel corso della vita utile delle opere oggetto di masterplan, nelle sue varie componenti (passeggero, merci, aeromobili), il profilo medio del passeggero da accogliere e gestire ed i relativi livelli di servizio da associarsi all'offerta, il tutto come combinato e declinato in termini tecnico-progettuali, nell'ambito dei processi di *project management*.

## 2. Le prospettive di intervento

Tutti e tre gli indicatori al momento godono di considerevole aleatorietà, determinando grande incertezza sul rinnovo della fiducia da assicurarsi ai piani di sviluppo disegnati prima di tale evento pandemico.

L'indeterminatezza può essere contratta solo con aiuti concessi dai regolatori al sistema, nelle forme e misure ritenute più idonee per garantire una rinnovata stabilità ad un sistema oggi scosso sulle pietre angolari dei modelli di *business* sin qui impiegati.

Da gestore aeroportuale, posso confermare che abbiamo necessità della certezza delle regole.

È un appello ai regolatori a trovare una visione di lungo periodo che possa garantire una stabilità ad organizzazioni che danno tanto lavoro, sia in termini diretto, indiretto che indotto, ad ulteriore tutela dei livelli di sviluppo che le strutture aeroportuali creano ai loro territori di riferimento.

Volendo concludere il mio intervento con alcuni principi chiave direi che l'evento storico che stiamo vivendo ci obbliga a ripensare ai nostri sistemi di lavoro e, per quanto mi riguarda, alle strategie di sviluppo degli *asset*, inducendoci alla ricerca delle migliori formule di

flessibilità e di lavoro agile, non più rinviabili seppur da adattarsi all'interno di sistemi altamente regolati.

Non ultimo, credo che si debba parlare della necessità di adottare nuove dinamiche tariffarie, nuove logiche di remunerazione del capitale, ma soprattutto, ripeto, concentrarsi sulla costituzione di un ecosistema, superando i frazionamenti e la competizione che hanno sin qui caratterizzato il settore del trasporto aereo e stimolando, al contrario, una condivisione di interessi.

Non è opportuno, sicuramente per il momento che stiamo vivendo, perorare logiche e strategie tipiche dei mercati dominati dalla legge del più forte.

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.88-89.2019-20.43-45



ENRICO MALATO\*

## IL PUNTO DI VISTA DI UN VETTORE *LOW COST*

Occorre porre l'attenzione sostanzialmente su due questioni.

La prima è una sorta di provocazione, relativa alla visione attuale del trasporto aereo.

La seconda, più dettagliata, riguarda le modalità con cui i vettori aerei *low cost* si stanno adattando alle nuove procedure in essere.

Bisogna ragionare in termini di c.d. "mercato alterato", in considerazione di quelli che sono i dati che pervengono a livello UE. Citando testualmente alcuni riferimenti, è noto che la *German Wings* e la *Flybmi* sono due compagnie che, pre-coronavirus, hanno chiuso i battenti; è peraltro noto l'impatto che molti vettori aerei, non necessariamente *low cost*, stanno subendo in termini di riduzione dei posti di lavoro. Citando dei numeri, che possono in qualche modo "portare colore" alla trattazione: *British Airways* ha 12.000 posti di lavoro in meno, *Virgin Atlantic* 3.000 posti di lavoro in meno, *Norwegian* 4.700 posti di lavoro in meno, *SAS* 5.000 posti di lavoro in meno. Anche *Ryanair* sta rivedendo le proprie politiche, compresa una possibile riduzione del personale di circa 3.000 unità.

È chiaro che sono numeri soggetti a rivisitazione e che possono anche modificarsi nel breve tempo. Questi numeri, però, è opportuno citarli per dar prova dell'alterazione del mercato negli ultimi anni. Indubbiamente una soluzione non voluta, in cui ci si trova a fronteggiare un problema come quello di una pandemia.

Certo è che per ogni compagnia la *safety is the primary concern*. Il trasporto aereo antepone la *safety*, in questo caso la *health and safety*,

---

\* *Base Manager*, Ryanair.

come elemento prioritario nella valutazione. Quindi, tutte le compagnie dovranno adeguarsi alle esigenze in termini di *health and safety*.

Ciò posto, e qui sta la provocazione, si tratta di vedere oltre l'aspetto di *health and safety*, sottoponendosi alle condizioni e alle procedure che sono previste dalle normative, in termini di sanificazione, utilizzo di mascherine ecc.

Un quesito sorge spontaneo: ma come mai, in una condizione di questo genere, sono stati concessi finanziamenti pari a circa 30 miliardi di euro a diversi vettori aerei, come ad esempio le principali compagnie aeree?

Sono dati che si ricavano dai giornali. I 30 miliardi sono stati concessi a compagnie come *Lufthansa*, *Air France*, *KLM*, *Alitalia* e *Finnair*. Cosa succederà quindi?

Dovendo rivedere le proprie politiche e dovendo sopportare una serie di costi, le compagnie che oggi riescono a beneficiare di sussidi, di supporti di Stato, indipendentemente dall'indubbia liceità che ne discende, si troveranno in una condizione sicuramente più vantaggiosa nel fronteggiare le nuove situazioni.

Gli analisti della *Ryanair* stimano un tempo di ripresa compreso tra i due e i cinque anni, comunque non di breve periodo. Qualora, nella previsione più rosea, parlassimo di due anni, è indubbio che ci sarebbero degli stravolgimenti.

E quindi, tornando alla provocazione, i vettori *low cost* si trovano a concorrere in un mercato con compagnie che hanno ottenuto sussidi. Compagnie come *Ryanair* hanno una forza tale da poter sopportare, da poter supplire a queste deficienze, ma sicuramente altri vettori, nel prossimo futuro, dovranno rivedere la loro situazione.

I margini di profitto di una compagnia più o meno si aggirano intorno al 4-5%, con un *load factor* dell'85% medio. Qualora vengano messe in piedi delle politiche di distanziamento sociale, dovute a necessarie esigenze di carattere sanitario, le compagnie aeree si troveranno a far fronte a delle situazioni di incapacità di sostenere l'operatività, tenendo in considerazione le esigenze di un mercato competitivo.

*Ryanair* ha dichiarato una perdita del bilancio, nel primo quarto di anno, pari a 100 milioni di euro e stima un'ulteriore perdita nel secondo quarto di anno (luglio, agosto e settembre). Sicuramente anche altri vettori che si allineano a tali processi manifesteranno chiusure di bilancio simili.

La compagnia irlandese ha messo in piedi tutte le politiche necessarie per far fronte all'emergenza, ma ha dovuto fare i conti con i costi di lavoro, di operatività (di aeroporti, aeromobili), di servizi,

tagliando ove possibile.

Il 25 maggio 2020 *Ryanair* ha annunciato che l'operatività prevista, per fine giugno primi di luglio, si attesterà su una percentuale che si colloca al di sotto del 50% per la stagione estiva, considerando che dispone di una flotta di circa 400 aeromobili.

Il 50% dell'operatività significa il 50% in meno della forza lavoro richiesta, con tutte le inevitabili ricadute.

Necessario è, quindi, uno sguardo all'aspetto operativo, in termini di flusso in aeroporto.

Infatti, uno dei punti di forza dei vettori *low cost* hanno è sicuramente un *turn around* di soli 25 minuti. Si riuscirà a mantenerlo? Questo è un aspetto essenziale, in quanto indubbiamente, nella scelta della compagnia aerea, oltre al costo conveniente per il passeggero, rileva anche la puntualità del servizio.

Attualmente questa prerogativa di *turn around* non è stata modificata, ma certamente, tenendo conto del distanziamento sociale e del flusso di passeggeri in entrata, sarà più difficile mantenerla.

L'impatto varierà a seconda del tipo di aeroporto, secondario o principale.

Cosa sta facendo *Ryanair*? Ha eliminato il pagamento in contanti a bordo e ha massimizzato le carte di imbarco elettroniche. Il tutto sempre nel rispetto del principio di *health and safety*.

Peraltro, gran parte delle compagnie aeree *low cost*, come *Ryanair*, *Volotea*, *Blu Air*, si sono unite in associazione di categoria per avere un unico interlocutore che possa dialogare con il Governo quale soggetto portatore delle loro esigenze.

Le ricadute positive sul territorio generate negli ultimi anni dai voli *low cost* sono evidenti.

Non secondario è, poi, un altro aspetto legato ai collegamenti. Infatti, di regola l'attività di programmazione si basa, al momento, su una regolarità del servizio aereo, ma sicuramente si dovrà, in futuro, attenersi alla normativa più restrittiva tra i Paesi da collegare.

L'auspicio è nel senso di un'uniformità a livello UE che possa permettere l'adeguamento in termini di regolarità, onde evitare restrizioni in merito al numero di posti disponibili.

In conclusione, per rispondere al quesito "ritorno al passato o salto nel futuro", bisogna essere fiduciosi, soprattutto bisogna sperare che i passeggeri ritrovino fiducia nel trasporto aereo. Al momento, infatti, le prenotazioni per luglio e agosto sono tutte pre-COVID; coloro che, invece, hanno effettuato nuove prenotazioni sono

decisamente una minoranza. L'auspicio, quindi, è che le persone ritrovino la serenità nell'effettuare prenotazioni, per esigenze non solo di lavoro ma anche di carattere ricreativo.



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.88-89.2019-20.47-50

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 spostamenti<sup>1</sup>. 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.

<sup>1</sup> 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 sostenere<sup>2</sup>.

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-

---

<sup>2</sup> 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 trasporto<sup>3</sup>.

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)<sup>4</sup> 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 2020<sup>5</sup>, 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)<sup>6</sup>, 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

---

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

<sup>4</sup> Cfr. *infra* il paragrafo seguente.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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](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)<sup>7</sup> 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 tariffe<sup>8</sup>. Alla luce di questa definizione, l'obiettivo della «continuità» impone che i collegamenti da e verso territori in

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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-sociale<sup>9</sup>.

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 pubblico<sup>10</sup> (previa la realizzazione di una serie di informative ai vettori ae-

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 mira<sup>11</sup>.

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.

<sup>11</sup> 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 compensazione<sup>12</sup> 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 regolamento<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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 elastica<sup>14</sup>, 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*<sup>15</sup>, esigenze diverse da

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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’Unione<sup>16</sup> 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 generale<sup>17</sup>, *in primis* il rispetto dei vincoli indicati dalla Corte di Giustizia nella nota giurisprudenza *Altmark*<sup>18</sup>.

---

“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.

<sup>16</sup> 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».

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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)<sup>19</sup> da quelli a carattere sociale (punto 6)<sup>20</sup>.

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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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)<sup>21</sup>. 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 1008/2008<sup>22</sup>.

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,

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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 principi 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")<sup>23</sup> 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 principi 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*<sup>24</sup>, 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

---

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

<sup>24</sup> 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*<sup>25</sup>.

Sul piano degli aiuti sociali, già il reg. (UE) n. 651/2014<sup>26</sup>, nell'ampliare le categorie esentate dall'obbligo di notifica preventiva, ha esteso il beneficio agli aiuti «orizzontali» destinati ai residenti di regioni periferiche<sup>27</sup>.

#### 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. 144/1999<sup>28</sup>, 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

---

<sup>25</sup> 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).

<sup>26</sup> In vigore dal 1° luglio 2014 sino al 31 dicembre 2020.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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)<sup>29</sup>.

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

---

<sup>29</sup> 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 applicata<sup>30</sup>.

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

---

<sup>30</sup> 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 2021<sup>31</sup> 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.

---

<sup>31</sup> 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. 27<sup>32</sup>), 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 europea<sup>33</sup>. 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-

---

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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'altro<sup>34</sup>. 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

---

<sup>34</sup> 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."<sup>35</sup>. 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.

---

<sup>35</sup> 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

MARIAGIULIA PREVITI\*

## **IL TRASPORTO AEREO POST COVID-19 E LA FIDUCIA DEI PASSEGGERI CHE STENTA ANCORA A DECOLLARE**

SOMMARIO: 1. Una nuova sfida per il settore del trasporto aereo. — 2. La tutela del passeggero aereo nel Decreto Cura Italia e l'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

### *1. Una nuova sfida per il settore del trasporto aereo*

Dichiarata la fine del *lockdown*, l'apocalittica visione di un imminente balzo nel passato del settore del trasporto aereo è sembrato un ricordo sbiadito.

Il desiderio di normalità e di ritorno al presente ha preso lentamente il sopravvento.

Le compagnie aeree *low cost* – unite in associazione di categoria -- hanno ripreso a volare nei cieli italiani ed europei; le compagnie “di bandiera” — appellativo che si sono riguadagnate in tempo di pandemia visti gli aiuti di stato ricevuti – tentano di recuperare il terreno perso negli ultimi anni a fronte di azzeccate politiche aziendali da parte di ormai colossi nel settore del trasporto aereo come Ryanair.

Nuove destinazioni, vecchie conferme e prezzi decisamente concorrenziali: è questo lo scenario attuale. Non si può di certo credere in un ritorno al passato, ma qualcosa stenta ancora a decollare.

---

\* Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Messina.

Le campagne-vendita di questi giorni delle compagnie aeree sembrano, tra le righe, suggerire il problema: è necessario riconquistare la fiducia dei passeggeri.

È sicuramente questa la vera sfida dell'era della post-pandemia.

Il settore del trasporto aereo non è nuovo a questa esigenza. Anzi, è stata proprio la tradizionale ritrosia verso la navigazione aerea, dai tempi del primo volo dei fratelli Wright nel lontano 1903, che ha permesso all'aeromobile di diventare uno dei mezzi di trasporto più usati nel nuovo millennio. Innovazione, sperimentazione, sicurezza, affidabilità, sono state le parole chiave nell'inarrestabile corsa a soddisfare il desiderio di rassicurare il passeggero dalla sua "umana" paura di volare.

E questa nuova sfida sembra essere stata colta.

Ed infatti tutte le azioni dell'EASA (*European Union Aviation Safety Agency*) — consultabili sul sito istituzionale<sup>1</sup> — sono volte a garantire la piena sicurezza del passeggero. A titolo esemplificativo basti pensare alle linee guida pubblicate di concerto con l'ECDC (*European Centre for Disease Prevention and Control*) lo scorso 21 maggio 2020 e finalizzate alla gestione dei passeggeri dal momento dell'arrivo in aeroporto fino allo sbarco dall'aeromobile<sup>2</sup>. Anche solo rapidamente consultando il sito web del Centro europeo per la prevenzione e controllo delle malattie, appare evidente la continua attività di *screening* che viene condotta proprio per garantire una costante informazione del passeggero che sceglie di mettersi in viaggio.

Tra le misure adottate è bene ricordarne alcune, come il distanziamento di 1.5 metri tra individui, il rafforzamento delle misure di igiene sia a bordo degli aeromobili sia all'interno degli aeroporti, il ricorso a nuove procedure di imbarco solo tramite il *mobile check-in* e secondo modalità *no-contact*, l'utilizzo di mascherine anche a bordo, la distribuzione di materiale informativo per i passeggeri, nonché la predisposizione di procedure *ad hoc* qualora durante il volo uno dei passeggeri presenti i sintomi da Covid-19.

---

<sup>1</sup> [www.easa.europa.eu](http://www.easa.europa.eu).

<sup>2</sup> Covid-19: Aviation Health Safety Protocol - Guidance for the management of airline passengers in relation to the COVID-19 pandemic Issue no: 1.1 Issue date: 21/05/2020 : "The European Union Aviation Safety Agency (EASA) and European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) issued a joint document defining measures to assure the health safety of air travellers and aviation personnel once airlines resume regular flight schedules following the severe disruption caused by COVID-19. The guidelines place paramount importance on health safety at every stage of the end-to-end passenger journey. Recognising that airports, airlines and aircraft are different, it takes a pragmatic approach in implementation - highlighting and giving guidance on the ways in which individual locations and situations can best be re-engineered to meet the new health safety standards", Cfr. [www.easa.europa.eu](http://www.easa.europa.eu).

È chiaro che i risultati di queste misure si vedranno tra qualche mese, non appena il flusso sarà in linea con gli *standard* tradizionali, ma di certo la previsione di normative così dettagliate costituisce un valido incentivo per “ritornare a volare”.

## 2. La tutela del passeggero aereo nel Decreto Cura Italia e l'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Un aspetto non sicuramente secondario, e tutt'altro che marginale da un punto di vista giuridico è quello afferente alla tutela da riservare al passeggero aereo.

Infatti, nonostante i notevoli passi in avanti compiuti negli ultimi anni, complici la normativa contenuta nel Regolamento (CE) n. 261/2004<sup>3</sup> e l'incessante attività interpretativa della Corte di Giustizia Europea che più volte è stata chiamata a delineare i connotati della “compensazione pecuniaria” prevista all'art. 7 del summenzionato regolamento<sup>4</sup>, la previsione di un sistema di risarcimento tramite *voucher*, in luogo del rimborso, sembra essere sicuramente un ritorno al passato.

Di questo avviso anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del

---

<sup>3</sup> Regolamento (CE) n. 261/2004 del parlamento europeo e del consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91.

<sup>4</sup> Art. 7 del Regolamento (CE) n. 261/2004 “Diritto a compensazione pecuniaria” 1. Quando è fatto riferimento al presente articolo, i passeggeri interessati ricevono una compensazione pecuniaria pari a: a) 250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1 500 chilometri; b) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1 500 e 3 500 chilometri; c) 600 EUR per le tratte aeree che non rientrano nelle lettere a) o b). Nel determinare la distanza si utilizza come base di calcolo l'ultima destinazione per la quale il passeggero subisce un ritardo all'arrivo rispetto all'orario previsto a causa del negato imbarco o della cancellazione del volo. 2. Se ai passeggeri è offerto di raggiungere la loro destinazione finale imbarcandosi su un volo alternativo a norma dell'articolo 8, il cui orario di arrivo non supera: a) di due ore, per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1 500 km; o b) di tre ore, per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese fra 1 500 e 3 500 km; o c) di quattro ore, per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b), l'orario di arrivo previsto del volo originariamente prenotato, il vettore aereo operativo può ridurre del 50 % la compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1. 3. La compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1 è pagata in contanti, mediante trasferimento bancario elettronico, con versamenti o assegni bancari, o, previo accordo firmato dal passeggero, con buoni di viaggio e/o altri servizi. 4. Le distanze di cui ai paragrafi 1 e 2 sono misurate secondo il metodo della rotta ortodromica.

Mercato<sup>5</sup> che, a seguito delle numerose lamentele ricevute negli ultimi mesi da parte dei consumatori, è intervenuta per segnalare al Parlamento e al Governo italiani la disciplina d'emergenza di cui all'art 88-bis del cosiddetto decreto Cura Italia<sup>6</sup>.

La suddetta normativa, consente agli operatori del settore turistico di emettere un *voucher* — in sostituzione della restituzione in denaro, al fine di “ristorare” viaggi, voli e hotel cancellati per circostanze eccezionali e situazioni soggettive connesse con l'emergenza da Covid-19.

Tale compensazione, peraltro, come previsto, può sostituire il rimborso senza la necessità di un'apposita accettazione da parte del consumatore, di fatto così vincolando l'utente a contrarre nuovamente con la stessa compagnia aerea o *tour operator* a cui si era in precedenza rivolto. A questa evidente lesione della libera scelta del passeggero, si contrappone una meno lampante, ma ugualmente insidiosa, lesione dei principi di libera concorrenza di cui agli artt.

---

<sup>5</sup> L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è una Autorità amministrativa indipendente che svolge la sua attività e prende decisioni in piena autonomia rispetto al potere esecutivo. È stata istituita con la legge n. 287 del 10 ottobre 1990, recante “Norme per la tutela della concorrenza e del mercato”. L'Autorità è organo collegiale e le sue decisioni vengono assunte a maggioranza. Il Presidente e i componenti dell'Autorità sono nominati dai Presidenti di Camera e Senato e durano in carica 7 anni, non rinnovabili.

<sup>6</sup> Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18 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.* serie generale n.70 del 17-03-2020), convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27 (in S. O. n. 16, relativo alla *G.U.* 29/04/2020, n. 110).

101<sup>7</sup> e 102 TFUE<sup>8</sup>, dal momento che viene ipoteticamente penalizzata la compagnia aerea che scelga di agire nel rispetto del Regolamento (CE) n. 261/2004 — tenuto conto dell'efficacia diretta e vincolante dello stesso — riconoscendo un rimborso in denaro piuttosto che un *voucher*.

Invero, la previsione legislativa d'emergenza che depone in favore dell'ammissibilità di un *voucher*, la cui legittimità rispetto ai parametri di matrice europea è peraltro fortemente controversa, comporta di fatto il riconoscimento *ex lege* di una pratica volta ad imporre indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita o altre condizioni di transazione non eque, alterando in questo modo la libera concorrenza.

A ciò si aggiunge che la previsione di cui all'art. 88 bis, comma 3, del Decreto Cura Italia, laddove legittima la scelta del vettore di proce-

---

<sup>7</sup> Articolo 101 (ex articolo 81 del TCE) 1. Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno ed in particolare quelli consistenti nel: a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione; b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti; c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento; d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza; e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi. 2. Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto. 3. Tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili: — a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese, — a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, e — a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate, che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di: a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi; b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.

<sup>8</sup> Articolo 102 (ex articolo 82 del TCE) È incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo. Tali pratiche abusive possono consistere in particolare: a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque; b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori; c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza; d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.

dere al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio ovvero all'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione, potrebbe essere foriera di possibili intese o pratiche scorrette tra compagnie che accordandosi verso la scelta del *voucher* di fatto optino per una tutela meno efficace nei confronti del passeggero aereo.

Ed infatti, come si legge dal comunicato dell'*Authority* del 28 maggio 2020<sup>9</sup>, nella segnalazione inviata al Parlamento e al Governo è stato messo in evidenza che *«l'art. 88-bis si pone in contrasto con la vigente normativa europea, che nel caso di cancellazione per circostanze inevitabili e straordinarie, prevede il diritto del consumatore ad ottenere un rimborso. La posizione assunta dalla Commissione europea nella Raccomandazione del 13 maggio 2020 evidenzia sì che l'operatore può legittimamente offrire un buono, ma a condizione che i viaggiatori non siano privati del diritto al rimborso in denaro. La Commissione ha anche rilevato che, in ragione delle gravi perdite del settore turistico derivanti dal fatto che le richieste di rimborso presentate dai viaggiatori superano di gran lunga il livello delle nuove prenotazioni, occorrerebbe incentivare i consumatori ad accettare i voucher. Un'ampia accettazione dei voucher, infatti, contribuirebbe ad attenuare i problemi di liquidità del settore a beneficio anche degli interessi dei viaggiatori, dal momento che qualora gli organizzatori o i vettori diventassero insolventi, molti viaggiatori e passeggeri potrebbero non ricevere alcun rimborso»*.

Quindi, affinché i voucher possano essere considerati una valida e affidabile alternativa al rimborso in denaro, essi dovrebbero presentare alcune caratteristiche, tra le quali una copertura assicurativa per il possibile fallimento del *tour operator* o del vettore — sulla falsariga della disciplina già prevista in materia di appalti pubblici, ai sensi del D.lgs. n. 50/2016<sup>10</sup> — e il diritto al rimborso in denaro se alla scadenza del voucher il consumatore non avrà usufruito dello stesso.

In attesa di un effettivo riscontro della segnalazione dell'AGCM che presagisce una quasi certa sanzione, rappresentata dalla disapplicazione della normativa italiana in favore di quella europea, di sicuro, l'incertezza sull'effettivo rimborso in caso di cancellazione del volo a fronte di una possibile nuova ondata pandemica in autunno — come da alcuni esperti ritenuta probabile — scoraggia i passeggeri nell'acquisto

---

<sup>9</sup> <https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa>.

<sup>10</sup> Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (16G00062) (G.U. n. 91 del 19-04-2016 – S. O. n. 10).

di voli.

È auspicabile, pertanto, che vengano adottate tutte le misure opportune per garantire certezza ed effettività di tutela al passeggero aereo, nel rispetto in ogni caso dei principi di *safety and security* che informano il settore aeronautico.



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.88-89.2019-20.75-81



EMILIA VERMIGLIO\*

## LA TUTELA DEL PASSEGGERO AEREO IN CASO DI CANCELLAZIONE DEL VOLO PER NECESSITÀ SANITARIE

SOMMARIO: 1. L'art. 88 *bis* della l. 24 aprile 2020, n. 273. — 2. La disciplina italiana di emergenza e i principi sanciti dall'UE. — 3. Che natura ha il rapporto giuridico che si crea a seguito del rilascio del *voucher*, che il vettore sembra prediligere in luogo del rimborso?

### 1. *L'art. 88 bis della l. 24 aprile 2020, n. 27*

Desidero svolgere delle brevissime considerazioni giuridiche in merito alla tutela del passeggero offerta dalla legislazione di emergenza, con specifico riferimento all'art. 88 *bis* della l. 24 aprile 2020, n. 27, che si scontra, in un difficile bilanciamento, con la tutela degli interessi dei vettori, i quali, come già evidenziato in precedenza, si trovano a fronteggiare una profonda crisi di liquidità.

Vorrei soffermarmi, in particolare, sulla possibilità che il Legislatore nazionale dà al vettore di rilasciare un *voucher* al passeggero in luogo del rimborso del prezzo del biglietto, a seguito dell'impossibilità di eseguire il contratto di viaggio, a causa delle restrizioni atte a contenere la diffusione del contagio da COVID-19.

È quanto previsto dall'art. 88 *bis* citato, rubricato "rimborso dei titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici", nello specifico al

---

\* Dottore di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Messina.

comma 12; in tal senso, appare opportuno analizzare – seppur velocemente – tale disposizione normativa, per verificare se il rilascio del *voucher*, nelle modalità previste dalla legge, sia conforme agli standard minimi di tutela che deve essere garantita al passeggero che, prima ancora di essere tale, da un punto di vista strettamente contrattuale è anche un consumatore.

L'art. 88 *bis* in esame, al primo comma, individua, nella mancata esecuzione del contratto di viaggio da parte del vettore, un'impossibilità sopravvenuta totale della prestazione, richiamando espressamente l'art. 1463 c.c.

Il contratto di trasporto è, quindi, risolto di diritto; di conseguenza, a seguito della risoluzione, il vettore che ha ricevuto la prestazione è tenuto a restituire quanto ricevuto secondo le regole dell'indebito, di cui all'art. 2033 c.c.; è, quindi, a questo punto, che scatta a carico del vettore l'obbligo di rimborsare il prezzo del biglietto in favore del passeggero.

Tuttavia, si legge al comma 12 dell'art. 88*bis* in parola, che *“l'emissione dei voucher previsti dal presente articolo assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario”*.

## 2. La disciplina italiana di emergenza e i principi sanciti dall'UE

Tale disposizione normativa appare alquanto controversa, sotto una serie di aspetti.

Sotto un primo profilo, la norma è contraria a quanto sancito a livello europeo, nella più volte citata raccomandazione della Commissione Europea del 13 maggio 2020.

Avendo riscontrato una netta preferenza nella prassi dei vettori aerei di rilasciare il *voucher* in luogo del rimborso, la Commissione, con la raccomandazione in discorso, ha espressamente esortato che sia sempre tenuto in considerazione, da parte delle norme nazionali, il diritto di scelta del passeggero tra rimborso e rilascio del *voucher*.

È evidente che il Legislatore italiano, nella normativa di emergenza, si è mosso in senso diametralmente opposto: ha annullato la possibilità di scelta del passeggero nell'attribuzione del *voucher*, avendo negato qualsiasi forma di accettazione, e sancendo così una sorta di automatica sovrapposizione tra rimborso e *voucher*.

Deve però segnalarsi che le Raccomandazioni della Commissione, in quanto notoriamente atti di natura giuridica non vincolanti ma di

*moral suasion*, non sono idonee (o almeno, non ancora) a far sorgere un conflitto effettivo tra la disposizione nazionale e la normativa europea tale da essere fatto valere nelle apposite sedi giurisdizionali.

Sotto un secondo aspetto, la norma in esame appare contraddittoria anche alla luce della legislazione interna e dei principi costituzionali che informano la materia della contrattualistica.

Ciò in quanto, si attesta che in apertura, il Legislatore ha richiamato l'art. 1463 c.c., sancendo l'estinzione dell'obbligazione, mentre al penultimo comma, ha riconosciuto come conseguenza della fine del rapporto il rilascio del *voucher*, che, in realtà, non estingue l'obbligazione bensì, la conserva. Sarebbe, quindi, che il legislatore contraddica anche un po' se stesso.

### 3. *Che natura ha il rapporto giuridico che si crea a seguito del rilascio del voucher, che il vettore sembra prediligere in luogo del rimborso?*

A primo impatto, si riscontra una sorta di novazione oggettiva *ex lege* dell'obbligazione, nella misura in cui si assiste ad una sostituzione della prestazione originaria (esecuzione del viaggio originariamente pattuito) con una nuova, oggetto del *voucher*.

Tuttavia, urge considerare anche la volontà del consumatore, il quale non dovrebbe passivamente sottostare alla ricezione di un *voucher*, in luogo della restituzione del prezzo, secondo termini e modalità prestabilite, e ciò sia sulla scorta delle raccomandazioni della Commissione, sia secondo una prospettiva *de iure condendo*, che tenga anche conto dei principi costituzionali in materia.

Pertanto, sarebbe opportuno stabilire in capo al vettore un obbligo di rinegoziare il *voucher* stesso, tenendo conto degli interessi del passeggero: tale rinegoziazione troverebbe già il suo fondamento nella clausola generale di buona fede che governa i rapporti contrattuali di cui agli art. 1176 e 1375 c.c., e nel principio di solidarietà sociale, di cui all'art. 2 Cost.

In termini pratici, il passeggero potrebbe intervenire sul contenuto del *voucher*, negoziandone termini e condizioni per il rilascio: ciò potrebbe, ad esempio, verificarsi tramite una clausola di cedibilità a terzi del titolo, o, comunque, eliminando o modificando il limite temporale di anno entro cui esso è al momento spendibile; un termine, si ritiene, poco ragionevole e sproporzionato rispetto alla situazione emergenziale che ha stravolto l'intero settore del trasporto aereo.

Per concludere, volendo provare a rispondere alla domanda centrale del dibattito "trasporto aereo e COVID-19: ritorno al passato o

salto nel futuro?”, ritengo sia necessario porre come prospettiva futura la sfida di una tutela effettiva per il passeggero nella dimensione contrattuale, riconoscendogli un diritto ad ottenere la rinegoziazione del *voucher*, per evitare di tornare al passato, mediante un sostanziale annullamento del suo potere decisionale.



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.88-89.2019-20.83-86

ADELE MARINO\*

## TRASPORTO AEREO POST COVID E NUOVE PROSPETTIVE PER L'UTILIZZO DEI DRONI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Normativa emergenziale emanata da ENAC per l'utilizzo dei droni e *privacy*. – 3. Le nuove frontiere dei droni per il trasporto di merci.

### 1. Premessa

I mezzi aerei a pilotaggio remoto<sup>1</sup>, comunemente noti come droni,

---

\* Professore ordinario di Diritto della Navigazione, Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> Sugli aeromobili a pilotaggio remoto cfr., tra gli altri, U. LA TORRE, *Gli U.A.V.: mezzi aerei senza pilota*, in R. TRANQUILLI LEALI - E.G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, 93; ID., *La navigazione degli UAV: un'occasione di riflessione sull'art. 965 c. nav. in tema di danni a terzi sulla superficie*, in *Riv. dir. nav.*, 2/2012, 553 ss.; A. MASUTTI, *Prospettive di regolamentazione dell'uso dei velivoli senza pilota (UAV) nello spazio aereo comune*, in *Dir. trasp.*, 2007, 783 ss.; ID., *Proposals for the Regulation of Unmanned Air Vehicle Use in Common Airspace*, in *Air & Space Law*, 2009, 1 ss.; B. FRANCHI, *Aeromobili senza pilota (UAV): inquadramento giuridico e profili di responsabilità, I parte*, in *Resp. civ. prev.*, 4/2010, 732 ss.; *Aeromobili senza pilota (UAV): inquadramento giuridico e profili di responsabilità, II parte*, in *Resp. civ. e prev.*, 6/2010, 1213 ss.; E. G. ROSAFIO, *Considerazioni sui mezzi aerei a pilotaggio remoto e sul regolamento ENAC*, in *Riv. dir. nav.*, 2/2014, 788 ss.; A.L.M. SIA, *Profili attuali della disciplina giuridica dei mezzi aerei a pilotaggio remoto e il regolamento dell'Ente nazionale dell'aviazione civile italiana (ENAC)*, in *Dir. trasp.*, 2014, 743 ss.; A. ZAMPONE, *Riflessioni in materia di responsabilità nell'esercizio di remotely-piloted aircraft system (RPAS)*, in *Dir. trasp.*, 2015, 63 ss.; A. ANTONINI, *Le future sfide del diritto aeronautico: nuovi aeroporti, nuovi aeromobili*, in *Dir. trasp.*, 2015, 739 ss.; M. F. MORSELLO, *Aspectos Jurídicos Principales De Las Aeronaves Sin Piloto*, in M.C. MAYORGA TOLEDANO (a cura di), *Nuevos Enfoques Del Derecho Aeronáutico Y Espacial. XXXVIII Jornadas Latino*

sono assimilati agli aeromobili, ai sensi dell'art. 743 c. nav.<sup>2</sup>, ed hanno ormai una compiuta disciplina nazionale ed europea. Sono impiegati in settori sempre più vasti: da quello agricolo, commerciale, a quello per il monitoraggio del territorio e/o per il controllo dei confini, oltre che per usi militari<sup>3</sup>.

La duttilità e la validità di questi mezzi, le cui potenzialità vanno sempre più affiorando, si è dimostrata anche nella situazione di emergenza epidemiologica da covid-19 che abbiamo affrontato e con la

---

*Americanas De Derecho Aeronáutico Y Del Espacio*, Madrid, 2015, 513 ss.; C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, in *Dir. trasp.*, 2016, 65 ss.; A.L.M. SIA, *Las operaciones aéreas con pilotaje remoto: ¿un nuevo riesgo aeronáutico?*, in M.O. FOLCHI (a cura di), *XXXIX Jornadas Latino-Americanas de Derecho Aeronáutico y Espacial*, Buenos Aires, 2016, 391 ss.; R. LOBIANCO, *Mezzi aerei a pilotaggio remoto: brevi osservazioni sul Regolamento ENAC*, in *Resp. civ. prev.*, 2017, 2065 ss.; M. BRIGNARDELLO, *Collisioni tra mezzi aerei senza equipaggio e aeromobili tradizionali: misure di prevenzione e responsabilità in caso di drone "strike"*, in *Riv. dir. nav.*, 2018, 439 ss.; F. GASPARI, *La regolazione multilivello degli aeromobili a pilotaggio remoto e la disciplina speciale dell'ENAC nel contesto della pandemia covid-19*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, 139 ss.; F. FRANCHINA, *The new european Union regulation on unmanned aircraft system and the air navigation services*, in *Dir. pol. trasp.*, I, 2020, 40 ss.; M. LAMON, *Il ruolo dei mezzi aerei a pilotaggio remoto durante l'emergenza sanitaria del covid-19*, in *Giureta*, 2020, 177 ss.

<sup>2</sup> Il codice della navigazione all'art. 743, 2 comma, dispone che «Sono altresì considerati aeromobili i mezzi aerei a pilotaggio remoto, definiti come tali dalle leggi speciali, dai regolamenti dell'ENAC e, per quelli militari, dai decreti del Ministero della difesa». È stato sottolineato dalla dottrina che la formula utilizzata «[...] sono altresì considerati aeromobili i mezzi aerei a pilotaggio remoto [...]», significa che ontologicamente non sono aeromobili: così U. LA TORRE, *Gli U.A.V.: mezzi aerei senza pilota*, cit., 93; di diverso avviso B. FRANCHI, *Aeromobili senza pilota (UAV): inquadramento giuridico e profili di responsabilità*, cit., 732. La perifrasi, utilizzata in sede di novella dell'art. 743 c. nav., è stata considerata lungimirante, al punto che si è ipotizzato che, grazie allo sviluppo del progresso tecnologico, «l'*Unmanned Aerial vehicle* potrebbe addirittura coincidere con la nozione di "macchina destinata al trasporto"», secondo l'orientamento espresso da U. LA TORRE - M. V. PETIT LAVALL, *Studio preparatorio alla modifica degli articoli 25 e 26 del nuovo proyecto de código aeronáutico latino americano*, in *Il Diritto Marittimo*, 2017, 961 ss.

<sup>3</sup> L'art. 745 c. nav., come è noto, definisce militari, gli aeromobili «considerati tali dalle leggi speciali, e comunque quelli progettati dai costruttori secondo caratteristiche costruttive di tipo militare, destinati ad uso militare». Individua pertanto non solo un criterio basato sui requisiti strutturali del mezzo, ma anche sull'uso al quale sono destinati, demandando al ministero della difesa il controllo relativo alla certificazione ed immatricolazione. Il comma 2 dell'art. 743, nella definizione degli UAV militari rinvia alla normativa *ad hoc* predisposta dal ministero della difesa. Il decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66, c.d. Codice dell'ordinamento militare, alla sezione III, del capo III rubricato «aeromobili a pilotaggio remoto delle forze armate» definisce all'art. 246 «APR» un mezzo aereo pilotato da un equipaggio che opera da una stazione remota di comando e controllo. La normativa speciale dispone inoltre che l'impiego degli APR deve avvenire, ai sensi dell'art. 247, in spazi aerei determinati e secondo le misure previste nel documento tecnico-operativo adottato dall'aeronautica militare, sentita l'armata che impiega gli APR, di concerto con l'ENAC e l'ENAV, per gli aspetti di gestione e controllo del traffico aereo.

quale continuiamo a convivere.

Dai dati forniti sembra, infatti, che la pandemia abbia favorito il decollo e lo sviluppo di tali mezzi. Il mercato è cresciuto ovunque tanto che in Italia si è registrato un incremento significativo nelle vendite.

Volendo focalizzare l'attenzione sul "trasporto aereo post Covid", e le sue implicazioni con i mezzi a pilotaggio remoto, preme effettuare alcune considerazioni, legate all'uso, attuale e futuro di tali mezzi con la precisazione che essi presentano grandi potenzialità, ma il loro impiego evidenzia aspetti critici.

## 2. Normativa emergenziale per uso dei droni e tutela della privacy

Durante la pandemia, i droni sono stati utilizzati in maniera più massiccia nell'attività di polizia e di sorveglianza degli spostamenti dei cittadini sul territorio comunale. In conseguenza di ciò, l'ENAC, autorità di regolazione tecnica dell'aviazione civile, nel mese di marzo del 2020, ha adottato una serie di misure per rispondere alla necessità di controllo dei movimenti nei singoli territori, in attuazione del DPCM del 8 e 9 marzo "recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19".

Con nota del 23 marzo 2020<sup>4</sup> l'ENAC ha previsto la possibilità di derogare ad alcune disposizioni del regolamento ENAC dell'11 novembre 2019, relativo ai "Mezzi aerei a pilotaggio remoto"<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La nota prevedeva delle deroghe che dovevano essere applicate fino al 4 aprile 2020, ma sono state prorogate, con successive note, in conseguenza del perdurare della situazione critica fino al 18 maggio 2020. Per un'analisi del provvedimento cfr., M. LAMON, *Il ruolo dei mezzi aerei a pilotaggio remoto durante l'emergenza sanitaria del covid-19*, in *Giureta*, 2020, 177 ss.

<sup>5</sup> Il regolamento ENAC "Mezzi aerei a pilotaggio remoto", edizione dell'11 novembre 2019 è stato abrogato, in seguito all'entrata in vigore il 31 dicembre 2020 del Regolamento di Esecuzione (UE) n. 947/2019, relativo a norme e procedure per l'esercizio degli aeromobili senza equipaggi. Pertanto, non si applicano più le regolamentazioni nazionali in materia di operazioni con UAS, salvo per le operazioni rientranti nelle disposizioni dell'articolo 2, comma 3 a) del Regolamento (UE) n. 1139/2018 e per gli aspetti di competenza dello Stato Membro. A tal fine l'ENAC ha pubblicato, con DG 01/2021 del 4 gennaio 2021 il Regolamento UAS-IT, applicabile dal 31 dicembre 2020, che si applica ai sensi dell'art. 3 «alle norme e procedure per l'esercizio degli UAS: a) che ricadono nell'applicabilità del Regolamento (UE) 2019/947; b) agli UAS privati o di Stato che conducono attività che ricadono nelle previsioni dell'articolo 2 comma 3 a) del Regolamento (UE) 2018/1139 ma per i quali le competenti Amministrazioni dello Stato non abbiano emesso speciali regolamentazioni di cui all'articolo 748 del codice della Navigazione».

Nella nota ENAC, ai soli fini del monitoraggio connesso alla pandemia, e solo per le operazioni compiute con APR con massa al decollo inferiore ai 25 kg, utilizzati dai comandi di polizia locale, si consente l'impiego dei SAPR anche in mancanza dei requisiti di cui all'art. 8 del regolamento ENAC dell'11 novembre 2019, ovvero anche in assenza di registrazione al portale *D-Flight* e di codice identificativo QR.

Inoltre, la nota dispone che, in deroga all'art. 10, le "operazioni critiche"<sup>6</sup>, ovvero quelle in ambiente urbano, possono essere svolte in VLOS (*Visual Line of Sight*) anche senza autorizzazione da parte di ENAC e non sarà neanche richiesta la «rispondenza con gli scenari standard pubblicati, in aree urbane con scarsa popolazione esposta a rischio di impatto», prevista dall'art. 10, comma 2.

Le forze di polizia locale possono essere affiancate nell'attuale attività di controllo anche da mezzi e piloti di «un operatore terzo già registrato e noto all'ENAC». Questi, in base ad appositi accordi, sarà incaricato di supportare l'amministrazione locale, seguendo le indicazioni e le istruzioni da questa impartite.

La nota ENAC autorizza, inoltre, gli enti richiamati nell'art. 744 c. nav. (forze di polizia dello Stato, dogana, corpo nazionale dei vigili del fuoco, dipartimento della protezione civile), e le forze di polizia locale, in deroga all'art. 27 del regolamento e alla circolare ENAC ATM 09, ad operare, fino ad un'altezza di 15 metri, in prossimità degli aeroporti, considerati "aree rosse", ferma restando la preventiva comunicazione alla torre di controllo dell'aeroporto della zona interessata, della presenza del drone per consentire di potere svolgere le operazioni di sicurezza, senza interferire con il trasporto aereo commerciale. Il documento precisa, infatti, che occorre dare sempre priorità al traffico degli aeromobili da e verso gli aeroporti, e richiama la responsabilità dell'operatore del drone, che deve garantire la precedenza agli aeromobili in volo evitando ogni sovrapposizione.

La nota emergenziale ha sollevato dubbi interpretativi laddove ha precisato che i SAPR delle polizie locali non rientrano nella definizione di aeromobili di Stato, ai sensi dell'art. 744 c. nav. e sono pertanto soggetti al regolamento ENAC e alla circolare ATM 09. Parte della dottrina, tuttavia, non condivide tale orientamento ed è di avviso opposto, poiché «la polizia amministrativa locale tutela l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza e i mezzi aerei a pilotaggio remoto impiegati a tal fine sono, di

---

<sup>6</sup> Il regolamento sui mezzi aerei a pilotaggio remoto, edizione 3 dell'11 novembre 2019, individuava le "operazioni critiche" in via residuale, ovvero tutte quelle che non rientrano tra le "operazioni non critiche" previste all'art. 9, comma 1, secondo cui si intendono tali quelle «operazioni condotte in VLOS che non prevedono il sorvolo di: a) aree congestionate, assembramenti di persone, b) agglomerati urbani, eccetto quanto previsto nell'articolo 12; c) infrastrutture sensibili».

conseguenza, qualificabili come aeromobili di Stato, in quanto e nella misura in cui siano funzionali al perseguimento degli interessi pubblici sottesi alla cooperazione in questione»<sup>7</sup>.

Non potendo analizzare in modo dettagliato la disciplina regolatoria dei mezzi aerei a pilotaggio remoto, preme effettuare, comunque, una riflessione sulle implicazioni che l'attività dei droni, per garantire il contenimento del contagio, può avere sulla tutela della *privacy*.

I droni sono stati già utilizzati per attività di polizia, a supporto della pubblica sicurezza come nel caso della sorveglianza dei confini o nei controlli di manifestazioni sportive e cortei o nel monitoraggio del traffico in aree critiche.

Si tratta di un tema non nuovo che si era posto all'attenzione sin dai primi usi dei droni, quando erano ancora in fase sperimentale. Alcuni dubbi erano stati sollevati, agli inizi del 2007, in relazione all'impiego del drone ELSA<sup>8</sup>, munito di telecamera ad infrarossi capace di captare immagini di cose e persone a distanze ragguardevoli (600 metri di altezza slm).

La polemica era sorta in Francia quando il ministero degli interni voleva adottarlo come strumento supplementare per attività di polizia per il controllo di manifestazioni, cortei e zone sensibili. Un uso generalizzato di questi mezzi desta preoccupazioni per la loro capacità di individuare presenze, tracce di passaggi e spostamenti di persone identificabili.

L'impiego degli strumenti di videosorveglianza è giustificato solo se previsto dalla legge in caso di necessità, solo per situazioni emergenziali<sup>9</sup>.

Un utilizzo ampio dell'emergenza, non circoscritto ad ipotesi ben determinate *ratione loci e temporis*, in uno spazio e per un tempo determi-

---

<sup>7</sup> Così F. GASPARI, *La regolazione multilivello degli aeromobili a pilotaggio remoto e la disciplina «speciale» dell'ENAC nel contesto della pandemia COVID-19*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, I, 185. Come è noto l'art. 744 c. nav. rubricato "Aeromobili di Stato e aeromobili privati", qualifica i primi come «gli aeromobili militari e quelli, di proprietà dello Stato, impiegati in servizi istituzionali delle Forze di polizia dello Stato, della Dogana, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Dipartimento della protezione civile o in altro servizio di Stato». L'autore ha avuto modo di rilevare che, diversamente da quanto sostenuto nella nota ENAC del 31 marzo 2020, i droni utilizzati per finalità di controllo e di sicurezza non sarebbero sottoposti alla disciplina del regolamento ENAC, perché aeromobili di Stato.

<sup>8</sup> Per maggiori dettagli V. U. LA TORRE, *Gli U.A.V.: mezzi aerei senza pilota*, cit., 105, nota 20.

<sup>9</sup> Già nel 2007 era stato messo in luce da Rodotà, in un'intervista al quotidiano *Repubblica* del 12 ottobre 2007, che l'uso di strumenti di sorveglianza è giustificato solo se predeterminato dalla legge in situazioni da renderne necessario il ricorso come *extrema ratio*.

nato, capaci di motivare la compressione di diritti tutelati da norme costituzionali potrebbe creare un *vulnus* al rispetto dei principi di riservatezza, identità e protezione dei dati personali e potrebbe essere incompatibile con i valori cardine di una società democratica, tale da esporre a rischio i diritti fondamentali.

La compressione della riservatezza è ammissibile per la protezione del valore preminente della salute e della sanità pubblica, ma la tutela della sicurezza non dovrebbe consentire un uso distorto e lesivo dei diritti individuali.

Certo in una società che si evolve non si può escludere completamente l'utilizzo di questi mezzi, che possono rappresentare strumenti utili per assicurare il rispetto delle misure di quarantena, in particolare se impiegati sfruttando quelle che sono le loro potenzialità (visione d'insieme e dall'alto utilizzata per scopi preventivi e per indirizzare l'attività degli agenti).

Basti pensare che sono in fase di sperimentazione i "c.d. pandemic-drone"<sup>10</sup>, capaci di scansionare folle di persone per monitorare temperatura, battiti cardiaci, tosse e persino la pressione sanguigna e riconoscere persone affette dal virus. Si tratta di un'applicazione avveniristica che associa la tutela della salute e la sicurezza in un'ottica proattiva. Sarà necessario bilanciare con uno sviluppo armonico, esigenze di sanità pubblica e di libertà individuale, con le garanzie di correttezza e proporzionalità del trattamento dei dati personali, oltre che di sicurezza del volo.

L'importanza di incrementare questo settore dell'aviazione, garantendo la tutela della *privacy* è stata valutata dal legislatore europeo, che nel prevedere una disciplina unitaria ha posto più volte l'accento sulla necessità che le operazioni condotte con SAPR non comportino la «violazione di diritti fondamentali quali il diritto alla vita privata e familiare e la tutela dei dati personali»<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> È notizia di cronaca che un gruppo di ricerca dell'università *South of Australia*, insieme ad una società nordamericana *Dragonfly Inc*, leader nel settore industriale di tali velivoli, sta sperimentando l'utilizzo di un drone con un sensore che possa misurare la frequenza cardiaca e respiratoria con una certa precisione entro 5-10 metri dalle persone, ma potrà altresì rilevare in un gruppo di persone quelle che starnutiscono o tossiscono. Tale tecnologia potrebbe rappresentare un primo utile *screening* per valutare la presenza di covid in gruppo di persone, e può diventare un utile strumento per gestire meglio le emergenze sanitarie attuali e future con azioni proattive di sicurezza.

<sup>11</sup> In tal senso, si veda, la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio «Una nuova era per il trasporto aereo aprire il mercato del trasporto aereo all'uso civile dei sistemi aerei a pilotaggio remoto in modo sicuro e sostenibile», COM (2014) 207 final, ove si precisa «Nella vasta gamma delle potenziali applicazioni civili dei sistemi RPAS, alcune possono comportare la raccolta di dati personali e sollevare

In tale ottica, nel Regolamento delegato (UE) 2019/945<sup>12</sup>, che disciplina le regole per l'immissione nel mercato di SAPR, e nel relativo regolamento di esecuzione (EU) 2019/947, che definisce le regole applicabili alle operazioni dei SAPR, ai piloti e agli operatori, entrato in vigore il 31 dicembre 2020, si fa riferimento alla necessità di garantire nell'utilizzo di mezzi aerei la tutela della riservatezza e la protezione dei dati personali. I regolamenti sono improntati ad una logica basata sulla c.d. *privacy by default e by design*<sup>13</sup>.

Si tratta, infatti, di ridurre i rischi per la sicurezza e la protezione dei dati, incentivando un approccio proattivo, per cui da un lato gli operatori di SAPR devono essere immatricolati se utilizzano aeromobili senza equipaggio dotati di sensori in grado di raccogliere dati personali, ma dall'altro, già nella fase della loro progettazione, i mezzi dovranno essere configurati in modo da ridurre al minimo l'utilizzo di dati sensibili, in linea con il Reg. Ue 2016/679.

---

questioni riguardanti l'etica, la tutela della vita privata o la protezione dei dati, in particolare in settori quali sorveglianza, monitoraggio, mappatura e registrazione video ... Qualsiasi trattamento dei dati personali dovrà basarsi su un motivo legittimo. Di conseguenza, l'apertura del mercato del trasporto aereo ai sistemi RPAS dovrà prevedere una valutazione delle misure necessarie a garantire il rispetto dei diritti fondamentali, la protezione dei dati e la tutela della vita privata».

<sup>12</sup> Regolamento delegato (Ue) 2019/945 della Commissione del 12 marzo 2019 relativo ai sistemi aeromobili senza equipaggio e agli operatori di paesi terzi di sistemi aeromobili senza equipaggio, e Regolamento di esecuzione (Ue) 2019/947 della Commissione del 24 maggio 2019 relativo a norme e procedure per l'esercizio di aeromobili senza equipaggio.

<sup>13</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), L'art. 25, rubricato "Protezione dei dati fin dalla progettazione e protezione per impostazione predefinita", così dispone «1. Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, come anche dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche costituiti dal trattamento, sia al momento di determinare i mezzi del trattamento sia all'atto del trattamento stesso il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate, quali la pseudo minimizzazione, volte ad attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati, quali la minimizzazione, e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del presente regolamento e tutelare i diritti degli interessati. 2. Il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire che siano trattati, per impostazione predefinita, solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del trattamento. Tale obbligo vale per la quantità dei dati personali raccolti, la portata del trattamento, il periodo di conservazione e l'accessibilità. In particolare, dette misure garantiscono che, per impostazione predefinita, non siano resi accessibili dati personali a un numero indefinito di persone fisiche senza l'intervento della persona fisica. 3. Un meccanismo di certificazione approvato ai sensi dell'articolo 42 può essere utilizzato come elemento per dimostrare la conformità ai requisiti di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo».

Anche il regolamento ENAC UAS, adottato il 04/01/2021, che interviene a regolare gli aspetti che non sono disciplinati dalla normativa europea, prevede un articolo per la “Protezione dei dati e *privacy*” (art. 29), e dispone che qualora le operazioni condotte con UAS determinano un trattamento dei dati personali, deve essere esplicitato nella documentazione, per il rilascio “della pertinente autorizzazione”. La norma ricorda che il trattamento dei dati deve essere effettuato, ai sensi del Regolamento (UE) 2016/679 e del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, nel rispetto del principio di minimizzazione (art. 5 lett. c, reg. Ue 2016/679) che obbliga a costruire e configurare gli apparecchi in modo che raccolgano il minor numero di informazioni personali possibili.

La necessità di bilanciare l'ordine pubblico e la tutela della *privacy* nell'utilizzo dei droni è un problema comune anche ad altri Stati europei. Basti osservare la recente pronuncia, del 12 gennaio 2021, della *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNLI) francese a seguito dell'uso di tali mezzi nel marzo 2020 da parte del Ministero degli interni nell'ambito delle azioni di contenimento dell'emergenza pandemica. A termine degli accertamenti condotti la Commissione ha messo in luce il rischio, connesso all'impiego di tali mezzi sempre più sofisticati e capaci di raggiungere altezze elevate, per la tutela dei diritti fondamentali dei singoli, alle volte ignari di essere sorvegliati (par. 60 «*Elle note aussi que les évolutions technologiques rendent les drones de plus en plus discrets avec des capacités augmentées de captation de leurs caméras qui donnent au ministère de l'intérieur la possibilité de faire voler ses drones à des altitudes de plus en plus importantes, tout en conservant une image d'une grande précision. Les personnes sont donc peu susceptibles de prendre conscience des traitements opérés et de la captation de leur image*»). La CNLI, infatti, considerato ormai l'uso dei droni una misura operativa necessaria ed inevitabile nell'ambito del controllo del territorio, auspica la predisposizione di un nuovo quadro regolatorio in modo da potere garantire una tutela della libertà e dei diritti fondamentali, nel rispetto della normativa europea.

Forse, come peraltro prospettato dal CNLI francese, sarebbe opportuno, se si pensa di potere utilizzare i droni anche per finalità di sorveglianza, prevedere una legislazione *ad hoc* per evitare usi distortivi che possano, per tutelare la sicurezza pubblica, restringere il diritto alla *privacy*.

### 3. Le nuove frontiere dei droni per il trasporto di merci

La seconda riflessione è legata alla possibilità di utilizzare tali mezzi per la mobilità delle merci. Il trasporto delle merci potrebbe modificarsi ed evolversi, e si potrebbe pensare a sistemi di smistamento in cui si possano limitare i contatti (ovvero la manipolazione del carico) e quindi i rischi di contaminazioni, tra chi consegna e chi riceve la merce. In tale ottica, diretta a impedire nei limiti del possibile i contagi, i droni potrebbero rappresentare, a breve termine, un efficace strumento capace di coniugare efficienza operativa e sicurezza.

Si potrebbe così utilizzare il drone per la consegna di medicinali, le provette di laboratorio e i generi di prima necessità ai malati di covid. Sono state avviate sperimentazioni in tal senso: in Svizzera è attiva da tempo la californiana *Matternet*, che ha sviluppato una piattaforma per le consegne *on-demand* con colonnine, droni e *cloud*, dedicata alla spedizione e al ritiro di pacchetti contenenti campioni di laboratorio.

Il drone potrebbe impiegarsi per il trasporto di merci, consentendo consegne all'interno delle città. In tale quadro sono interessanti le sperimentazioni nell'ambito della c.d. *Advance air mobility*<sup>14</sup>, che rappresenta il prossimo futuro per l'intermodalità e il trasporto di cose, soprattutto per ciò che attiene l'ultimo miglio.

L'Unione europea ha riconosciuto l'importanza di tale settore e la necessità di un approccio armonizzato già nella dichiarazione di Amsterdam del 2018<sup>15</sup> dove è stata individuata la necessità di uno *U-space*, che comprende un insieme di servizi innovativi che garantiscano un uso sicuro in termini di *safety, security* e sviluppo sostenibile. È, infatti, indispensabile per la crescita economica e lo sviluppo di nuovi servizi, integrare i droni nello spazio aereo insieme ai velivoli *manned*, garantendo procedure standardizzate basate sulla digitalizzazione e l'automazione di alcune funzioni e procedure.

---

<sup>14</sup> In tal senso è molto interessante la sperimentazione attuata nell'ambito del progetto "Sumeri: si Salpa!" dalla società Leonardo, insieme con D-flight e il Comune di Torino, che ha visto volare, in un contesto urbano, un drone a propulsione elettrica dal peso di 130 kg ed un carico di 25 kg. Il progetto, il primo in Itali, rientra in una serie di prove che permetteranno di trasferire diversi chili su tratta fino a 50 km con «modalità di controllo del velivolo oltre la linea di vista del pilota».

<sup>15</sup> Nella *Drones Amsterdam Declaration*, adottata il 28 novembre 2018, dalla Conferenza che ha riunito la Commissione europea, le autorità europee e nazionali e i rappresentanti del settore, si legge: «*Invited the European Commission and EASA, with the support of the SESAR Joint Undertaking and EUROCONTROL, and in close cooperation with Member States, to develop, as a matter of urgency, an institutional, regulatory and architectural framework for a competitive U-space services market*». Nelle conclusioni del documento si sottolinea la necessità di creare un quadro istituzionale unico europeo per un mercato dei servizi di *U-space* nel quale i droni possano operare nel *Single european sky*, con prestazioni e requisiti standard, oltre che di incentivare le città a trovare soluzioni multimodali che possano integrare la c.d. terza dimensione nei processi di pianificazione urbanistica.

Un'accelerazione in tal senso necessita di una regolamentazione *ad hoc* capace di tenere conto delle diverse implicazioni inerenti al trasporto di cose: basti pensare alle questioni connesse alla responsabilità, all'inadempimento contrattatale o al documento di accompagnamento della merce e, ovviamente, alla sicurezza delle persone coinvolte e dei danni a terzi in superficie etc., oltre alle problematiche legate alle infrastrutture che dovranno essere create per consentire l'utilizzo di tali mezzi.

Post coronavirus, dopo avere superato le difficoltà connesse alla pandemia, potremo pensare la mobilità in un'ottica diversa, in cui tecnologia e sistemi di intelligenza artificiale si integreranno per rendere più sicuri e sostenibili alcuni spostamenti.

Basti pensare al *settore delle consegne a domicilio* che potrà vedere l'utilizzo dei droni come «corrieri del futuro», che potranno recapitare in sicurezza, nel rispetto dei tempi, con una riduzione di costi e con modalità più sostenibili. In tale ottica dovranno essere sviluppate adeguate infrastrutture logistiche e nodi di interscambio per garantire una interrelazione tra le diverse modalità di trasporto, per la ricarica dei veicoli, per lo scambio di informazioni o per il deposito.

Probabilmente le città e le pianificazioni urbanistiche dovranno essere riprogettate per consentire la realizzazione di una *Urban Air Mobility* (UAM), basata su adeguati livelli di *safety, security* e sostenibilità ambientale.



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.88-89.2019-20.87-96

DARIO CATALISANO\*

## IL PUNTO DI VISTA DELL'ESPERTO DI SICUREZZA AEREA

L'attuale scenario operativo può essere ricostruito tenendo conto di tre importanti eventi del passato.

Il primo, il disastro di Chernobyl, risalente al 26 aprile 1986, determinato da un errore umano, una violazione, o – come direbbe il prof. Catino – da una vera e propria “normalizzazione della devianza”. Un processo umano aveva causato una contaminazione globale, anche se ancora si era in una fase di pre-globalizzazione, e la notizia arrivò con qualche giorno di ritardo. In seguito a tale disastro il mondo restò paralizzato.

Il secondo evento, l'attacco terroristico alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001 che ha creato una paralisi totale del traffico aereo.

Il terzo, l'eruzione del Vulcano Eyjafjöll del 14 aprile 2010 che, per una mancanza di modelli e di un adeguamento di struttura, ha anch'esso paralizzato il settore dell'aviazione.

Minimo comune denominatore di questi tre eventi è il concetto di resilienza che ne costituisce al tempo stesso la comune risposta per fronteggiare le crisi di settore.

Il sistema aeronautico rappresenta un'organizzazione complessa, laddove per «organizzazione» si intende una unità sociale deliberatamente costruita e dotata di una struttura, di ruoli funzionali volti al perseguimento di determinati fini, e con il termine «complessità» si richiama l'esigenza di un nuovo approccio al sapere, orientato alla comprensione di sistemi fortemente interconnessi, che si basano su

---

\* *Safety Manager, Accident Incident Investigator.*

tre leggi fondamentali:

1) legge dell'apertura, secondo cui tutti i sistemi complessi sono aperti, scambiano materia energia ed informazioni con l'esterno;

2) legge del riorientamento, per cui i sistemi complessi adattativi hanno l'importante caratteristica di riuscire a riorientarsi in seguito alle discontinuità improvvise che sperimentano;

3) legge dell'equilibrio dinamico tra continuità e discontinuità, che evidenzia come le organizzazioni complesse ricerchino come obiettivo un articolato equilibrio dinamico. La continuità è raggiunta mediante l'instaurarsi di relazioni con tutti i possibili attori rilevanti per l'eccellenza operativa. La discontinuità è data dalla ricerca dell'improbabile sotto forma di innovazione radicale. La continuità e la discontinuità sono sinergiche tra di loro.

Ciò posto, giova richiamare un modello di analisi, predisposto dalla IATA nel 2018, che già si focalizzava su quelli che potevano essere i maggiori fattori di cambiamento. Infatti faceva riferimento a "*infectious diseases and pandemics*".

Pertanto, si rende necessario individuare una situazione di equilibrio tra il "*risk assessment*" e il concetto di resilienza, in quanto i due strumenti sembrano un po' collidere.

La IATA, nella raccomandazione n. 7 al paragrafo 3.3. (*Security and Borders*), prevede che "con il crescente rischio di pandemie, un approccio globale alla gestione delle malattie infettive diventa sempre più importante. Mentre le compagnie aeree devono essere vigili e preparate, la IATA dovrebbe anche sottolineare il ruolo sempre più importante che tutte le parti interessate, in particolare i governi, devono svolgere, per garantire che tali risposte siano in linea con la guida dell'OMS e con le normative sanitarie internazionali".

È quanto sta accadendo attualmente in un contesto di pandemia.

Per questo occorre richiamare il concetto di resilienza che, stando alla definizione della *National Academy of Science*, consiste nella "capacità intrinseca di un sistema di adattarsi al cambiamento ovvero di adattarsi alle mutate condizioni d'uso e di modificare il proprio funzionamento prima, durante e in seguito ad un cambiamento o ad una perturbazione in modo da continuare ad offrire il servizio richiesto".

Ipotizzando la ricostruzione dell'evento su un ipotetico piano cartesiano, laddove si tengono in considerazione le *performances* e lo scorrere del tempo, nel momento in cui si verifica uno *shock* improvviso il livello delle *performances* si abbassa e nel caso in cui si sia in presenza di organizzazioni non resilienti, si determina il collasso della struttura.

In questo contesto, ciò che più dà speranza e certezza è che tutti i

sistemi e le organizzazioni complesse — tra cui anche il settore aeronautico — hanno il vantaggio dell'innovazione, che in un primo momento porta solo ad una breve ripresa, ma che nel lungo periodo comporta l'aumento del flusso di crescita.

In conclusione, la riflessione che può essere espressa è la seguente: se il modello di resilienza ha funzionato in occasione di quegli eventi drammatici prima richiamati, con ogni probabilità potrà funzionare come meccanismo di risposta all'emergenza pandemica, tenuto conto dell'organizzazione complessa su cui si fondano queste strutture.

L'innovazione, nel prossimo futuro, permetterà di ritornare a volare.



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.88-89.2019-20.97-99



GIUSEPPE VERMIGLIO\*

## LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELLA SOCIETÀ DEL RISCHIO

SOMMARIO: 1. Ritorno al passato o salto al futuro per il trasporto aereo dopo il Covid-19? — 2. Principio di prevenzione e governo del rischio. — 3. Libertà di circolazione e obbligo di dimora. — 4. Verso un diritto globale.

### 1. Ritorno al passato o salto al futuro per il trasporto aereo dopo il Covid-19?

Le accurate analisi dei pregevoli contributi alla ricerca hanno disegnato un quadro degli effetti di un'imprevista pandemia sui processi di prevenzione del pericolo di contagio nel trasporto aereo e illustrato in dettaglio le misure allo studio, conseguenti al verificarsi del "cigno nero", un evento possibile ma improbabile (così Sciacchitano, presidente dell'ICAO), un evento imprevisto che tra l'altro ha determinato anche un conseguente gravissimo impatto negativo sul traffico aereo, ovvero il 93% in meno rispetto allo scorso anno (così Licu, Eurocontrol).

Un ritorno al passato è auspicabile, e in questa direzione procede il *recovery plan* in corso di approvazione in sede ICAO. Timidi segnali di ripresa del traffico aereo in Europa, sono stati segnalati anche da Eurocontrol, e un recupero dei livelli di traffico del passato è necessario per un futuro del trasporto aereo.

Limite il mio intervento a qualche breve riflessione.

---

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

## 2. Principio di prevenzione e governo del rischio

Adeguare le misure igienico-sanitarie degli aeroporti, degli aeromobili, del personale, sono interventi di regolazione resi urgenti dal diffondersi del coronavirus, per prevenire il pericolo del contagio, ma non rimuovono la causa del diffondersi di pandemie.

Sono, infatti, misure a tutela della salute dell'utente e del personale del servizio di trasporto aereo, di prevenzione dal pericolo probabilmente certo di contagio.

Per fronteggiare i rischi del verificarsi di eventi possibili ma probabilmente incerti, come l'insorgere di un'improvvisa pandemia, occorrono più articolati e complessi interventi di governo, che in una società e in un sistema economico globalizzato è necessario prudenzialmente prevedere secondo modelli di calcolo del rischio più coerenti con il principio di precauzione sul quale si fondano gli Stati e gli organismi inter e trans nazionali che vanno strutturandosi in una società globale del rischio.

La pandemia in corso è l'evento che esemplifica la distinzione teorica tra "pericolo" (evento probabilmente certo, il contagio) da prevenire, e "rischio" (evento possibile ma improbabile), che richiede un approccio cautelativo per contenere gli effetti negativi imprevedibili nella loro estensione, e i danni non quantificabili di un evento (la pandemia) da circoscrivere nei limiti della sostenibilità, come qualsiasi altra calamità non imputabile alla negligenza, imprudenza e imperizia della condotta umana da prevenire, o alla volontà del soggetto agente da reprimere.

Il governo del rischio globale richiede un salto nel futuro per l'effettiva tutela di un bene che trascende quello pubblico dell'efficienza del servizio e focalizza l'attenzione sulla rilevanza giuridica di un bene comune globale: la sicurezza della vita del singolo e dell'organismo sociale; sicurezza che sta a fondamento di ogni ordinamento giuridico, quale che sia la forma di Stato o di governo che lo configura.

Sul piano giuridico, il bene comune si declina poi nei valori costituzionali della difesa della sicurezza umana, della salute e dell'ambiente.

L'effettività di tali norme costituzionali è assicurata dal corretto esercizio del principio di precauzione, e costituisce il fondamentale presupposto per l'esercizio di altri valori di libertà costituzionali del singolo; interessi individuali oggetto di diritti e quindi beni in senso giuridico) riconosciuti nei limiti del non contrasto con interessi comuni generali e collettivi, oggetto di situazioni giuridiche imputate a soggetti e organismi pubblici (e quindi beni pubblici).

Il futuro della scienza giuridica è già cominciato: il diritto nel terzo millennio, ha mutato paradigma, e segue o meglio insegue l'evolversi della società del rischio, così come descritta e definita dal sociologo Beck.

Si va costruendo e consolidando un sistema giuridico di gestione del rischio che ha indotto mutamenti significativi nell'organizzazione, nei procedimenti delle Amministrazioni pubbliche e l'emergere di strutture indipendenti di regolazione, che condizionano i poteri degli Stati sovrani.

La dottrina giuspubblicistica comincia a confrontarsi con i nuovi pericoli per la società affiancando alla tradizionale riflessione sui rischi legati ai fenomeni naturali, lo studio dei rischi provenienti dal sistema di mercato; si pensi a Barone che già nel 2006, nel suo "Il diritto del rischio", aveva evidenziato *la dilatazione del concetto di emergenza, ormai comprensivo sia degli eventi già realizzati che di quelli anticipatamente rappresentati*. Ciò porta, come è stato sostenuto, ad inserire l'emergenza in un più vasto contesto di amministrazione del rischio.

Ora, i meccanismi istituzionali, predisposti per fronteggiare l'emergenza del diffondersi del contagio, provenienti dal sistema di mercato del trasporto aereo, per contrastare una pandemia in corso sono stati prontamente attivati: in sede ICAO si stanno adottando le norme tecniche e le prassi per prevenire il ripetersi di questo nuovo pericolo insorgente, così come è stato fatto in precedenza per altri casi impreveduti di pericoli emergenti (la cenere vulcanica, l'inquinamento, il terrorismo ecc.) eccedenti quelli da ignoto tecnologico direttamente connessi con le tecniche costruttive dei mezzi, dell'esercizio e delle infrastrutture, oggetto specifico di una regolazione tecnica costantemente aggiornata.

### 3. Libertà di circolazione e obbligo di dimora

Se il diritto ha previsto strumenti di governo del rischio e di contenimento entro limiti della sostenibilità dei danni causati da un evento naturale impreveduto o da "ignoto tecnologico" (conseguenze dannose a terzi, prodotte da cause non note dell'uso di tecnologie consentite) nel settore del trasporto aereo, mi pare che, nel caso del coronavirus, il rischio del diffondersi della pandemia ha richiesto interventi di contenimento drastici più estesi di quelli previsti per il ristretto ambito del trasporto aereo.

Il *lockdown* che gli Stati hanno ritenuto necessario imporre in una situazione di emergenza globale è una misura di governo che ha limi-

tato la libertà di circolazione delle persone imponendo l'obbligo di dimora e il divieto di assembramenti, l'obbligo di misure igieniche ecc., provvedimenti costituzionalmente legittimi perché diretti alla tutela del bene comune globale dell'incolumità della vita del singolo e dell'organismo sociale e della salvaguardia della sostenibilità dello sviluppo; della sicurezza, quindi, che costituisce il valore fondante di ogni ordinamento giuridico a fini generali.

Viviamo nella società globale del rischio e una pandemia era forse, il "cigno nero", meno probabile rispetto al rischio incombente del cambiamento climatico, dell'inquinamento, degli squilibri socio economici, delle migrazioni, ecc., che hanno dato vita a tanti organismi internazionali di *multilevel governance* che coinvolgono strutture pubbliche e privati: un salto nel futuro verso un diritto globale per una società umana impegnata nello sviluppo sostenibile del bene comune.

#### 4. Verso un diritto globale

Un salto nel futuro verso un diritto globale, non è più un'utopia se riflettiamo anche sul crollo del 93% del traffico aereo che il *lockdown* ha provocato e sul disastro indotto dal crollo del PIL di tutti i Paesi.

Dopo la crisi finanziaria del 2008, la pandemia del 2020 ha ulteriormente acclarato i limiti del sistema economico neo-liberista nato dalla globalizzazione e la liberalizzazione dei mercati finanziari.

In particolare con riferimento al trasporto aereo, sembra vacillare la validità di modelli del *new public management* di stampo anglosassone; modelli alternativi che negli ultimi trenta anni di dibattito teorico proponevano di affidare a una gestione privatistica servizi che nei paesi europei del secondo dopoguerra erano garantiti dallo Stato.

Dopo le privatizzazioni, un ritorno al passato del trasporto aereo tra i beni pubblici puri è possibile, ma sembra improbabile.

La *multilevel governance* dell'economia europea sembra orientarsi piuttosto a includere il trasporto tra le attività che attualizzano il bene comune globale della mobilità. Il concetto di bene comune, com'è noto, introduce il principio di reciprocità nelle relazioni economiche e sociali per fare fronte all'esigenza di trovare soluzioni di natura collettiva superando la visione atomistica pubblico-privato.

Ciò evidenzia l'esigenza di un governo collettivo dei servizi di interesse comune, da affidare a organismi sovranazionali in grado di

adottare una visione di lungo periodo che governino e regolino lo sviluppo socio economico nei confini della sostenibilità imposti da un rigoroso rispetto del principio di precauzione.

Ritorno al passato o salto al futuro? Direi piuttosto massima attenzione al presente e ai semi di futuro che contiene il processo di naturale evoluzione dal passato.



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.88-89.2019-20.101-105



LUCIANO DI RENZO\*

## **QUALITÀ DELL'ARIA A BORDO: RISCHIO DI CONTAGIO ZERO E RUOLO DEI FILTRI HEPA**

SOMMARIO: 1. Sulla salubrità dell'aria in cabina. — 2. Perché il trasporto aereo ha scelto il sistema di ricircolo? — 3. Il filtro HEPA: in che modo trattiene i virus?

### *1. Sulla salubrità dell'aria in cabina*

Il mio contributo è prettamente tecnico e un po' in controtendenza rispetto alle opinioni generalmente condivise.

La prima osservazione: da sempre i passeggeri hanno paura di volare.

I primi aeroplani sono stati costruiti per ridurre al minimo la possibilità di contaminazione e di contagio a bordo. La maggioranza dei passeggeri e degli equipaggi crede che la cabina di un aereo commerciale non sia salubre/igienica. Tra le accuse più frequenti ci sono le seguenti: l'aria della cabina è dannosa per la salute in quanto contiene molti "contaminanti", ha una bassa quantità di ossigeno ed il ricircolo dell'aria diffonde batteri e virus tra i presenti.

A tal proposito giova ricordare che le Autorità di certificazione hanno introdotto requisiti che definiscono il "flusso minimo" (inteso come quantità) di aria fresca per occupante. Una delle norme più importanti (JAR § 25.831 (a)) prevede: 10 CFM (*Cubic Feet per Minute*)

---

\* *Safety & Security Consultant and Auditor, Istruttore IATA.*

per ogni membro di equipaggio/passeggero (e 7 CFM in caso di 1 sistema in avaria), ciò significa che l'aria deve essere ricircolata più frequentemente. Ovviamente i valori "normali" di flusso eccedono questi valori che sono i minimi di certificazione.

Il ricircolo dell'aria avviene mediante filtri ad alta efficienza, cosiddetti HEPA (*High Efficiency Particulate Air-Filter*) senza possibilità di *by-pass*, nel senso che tutta l'aria deve passare dai filtri.

L'aria di ventilazione viene espulsa all'esterno (*galleys, toilets*) e quindi non è ricircolata, per non avere cattivi "odori" a bordo. Si noti che in passato anche l'aria delle aree fumatori veniva espulsa all'esterno e non ricircolata.

## 2. Perché il trasporto aereo ha scelto il sistema di ricircolo?

Il sistema di ricircolo dell'aria migliora il confort dei passeggeri, in quanto viene aumentato il flusso di ventilazione che compensa gli squilibri di temperatura nella cabina, diluisce gli odori e riduce l'effetto "stalla". Con i filtri HEPA è possibile ridurre i "contaminanti", dal momento che vengono abbattuti i batteri, i virus che provengono da starnuti, tosse e movimenti degli occupanti.

L'aria non ricircolata potrebbe essere causa di infezione, ma ormai tutti i veicoli sono dotati di sistemi di ricircolo.

Qual è la qualità dell'aria in cabina? I risultati ottenuti sul flusso d'aria della cabina mostrano le seguenti concentrazioni di "contaminanti" pari a 28 CFU/m<sup>3</sup> (*Colony Forming Units per Cubic Meter*) per l'Airbus A340/A330/A32. Sul punto, per una migliore comprensione, è bene sapere che la raccomandazione per i sistemi di ventilazione degli ospedali è pari a valori inferiori a 50 CFU/m<sup>3</sup> nelle sale operatorie ed a 150 CFU/m<sup>3</sup> nelle sale di terapia intensiva. Da ciò si può comprendere come i valori su un aeroplano siano estremamente buoni.

È chiaro che tutti i filtri vengono ispezionati e puliti periodicamente, come da Manuale di Manutenzione del Costruttore ed approvato da EASA e da ENAC.

## 3. Il filtro HEPA: in che modo trattiene i virus?

1. Per Intercettamento diretto, nel senso che la grandezza del virus è tale da non passare attraverso il filtro.
2. Per Impatto inerziale, ossia quando il virus sbatte sulle pareti

del filtro e si “incastra”.

3. Per Intercettamento diffuso, tenuto conto che le particelle più piccole essendo accelerate vengono trattenute con più facilità dalle forze molecolari.

Il vantaggio dei filtri HEPA consiste nella loro capacità di fermare virus piccoli anche pari a 0.01 micron (micrometro = milionesimo di metro) di diametro. Il Coronavirus ha una dimensione compresa da 0,08 a 0,16 micron, quindi rimane bloccato dai filtri e non passa oltre.

I sistemi di areazione sono progettati per far circolare aria fresca e riciclata in rapporto di 50-50. Non è sempre la stessa aria che ricircola, dal momento che il ricambio completo dell'aria avviene in 2 -3 minuti, quindi dalle 15 alle 30 volte l'ora.

Ci possono essere poi, a bordo degli aeroplani, sistemi di controllo aggiuntivi gestiti dai piloti in base al numero dei passeggeri ed alle condizioni ambientali. Quanto al sistema di condizionamento e di ventilazione, è opportuno evidenziare che con il comando “*pack flow*”, i Piloti possono selezionare la quantità d'aria fresca che viene miscelata con l'aria di cabina, e specifici “ventilatori” accelerano l'estrazione dell'aria dalla cabina.

In sintesi, il cambio d'aria completo attraverso un filtro HEPA è simile allo standard degli ospedali.

In accordo con le norme UNI, la classificazione dei filtri è effettuata in base all'efficienza di filtrazione di particelle di 0,3 micron per i filtri HEPA e di 0,1 micron per il filtro ULPA. Attualmente sugli aeroplani vengono installati da standard filtri H13 e H14, ma sono stati comunemente introdotti ulteriori filtri più performanti.

Il volo a quote elevate impone di gestire un'altra problematica: la concentrazione di ozono (che viene ritenuto molto efficace nel combattere il Covid-19) nell'atmosfera che dipende dalla latitudine, dal livello di volo e dalla stagione dell'anno, ed è per questo che vengono installati dei convertitori di ozono catalitici per ridurre la concentrazione a livelli di sicurezza.

Altro fattore per minimizzare la possibilità di “contagio”/diffusione di “contaminanti” originati dai passeggeri a bordo è la distribuzione dell'aria in cabina che incide sulla qualità della stessa. Infatti, sono state introdotte le seguenti caratteristiche costruttive: il flusso d'aria in cabina è dall'alto verso il basso e quindi l'aria dei passeggeri si meschia solo al livello pavimento.

La distribuzione dell'aria a bordo presenta anche 2 peculiarità che incidono sul confort del volo stesso e sono:

- la bassa umidità dell'aria in cabina (dal 5% al 15%);
- la distribuzione della temperatura.

Primariamente, per ragioni di sicurezza l'aria a bordo non può essere umidificata perché l'umidità a bordo si porta dietro la possibilità di creare "ruggine", che potrebbe causare danni agli strumenti/sistemi di volo.

Il ricircolo dell'aria migliora questo dato, ed è per questo che a seconda del numero di passeggeri il livello di umidità varia tra il 5% e il 15%. Si precisa che non esistono controindicazioni per la salute derivanti da bassi livelli di umidità.

Quanto alla distribuzione della temperatura (che si abbassa dai 24/26° in uscita man mano che scende a livello pavimento), in certi casi, aumentando il flusso di immissione dell'aria in cabina è possibile migliorare tale fattore. Per migliorare (alzare) la temperatura a livello pavimento sarebbe possibile installare speciali tappetini termoregolanti.

Il trasporto aereo, dalla nascita, deve gestire il rischio di contaminazione/contagio, ed il volo è solo una parte del sistema: prima del volo i passeggeri sosterranno in aeroporto dove (per evitare il contagio) devono rispettare delle misure di prevenzione/protezione, quali l'uso continuato di mascherine chirurgiche, l'uso di guanti e disinfettanti, il rilevamento della temperatura all'ingresso dell'aeroporto, la sanificazione di tutte le parti connesse col volo in aeroporto. Inoltre dal web check-in vengono informati del divieto di viaggiare se sintomatici.

A bordo ed in volo vengono poi adottate ulteriori misure, quali:

- disinfestazione degli aeromobili durante le soste (veloce dopo ogni volo e completa ed accurata una volta al giorno);
- aumento della temperatura in cabina;
- riduzione dei servizi di bordo;
- utilizzo dei sistemi di bordo (flusso e ventilazione) in funzione del numero dei passeggeri e delle condizioni ambientali.

Infine, come misura di medio termine si potrebbe avviare la sostituzione dei filtri HEPA con filtri ULPA (*Ultra Low Penetration Air Filter*).

Le caratteristiche dei sistemi evidenziano che il flusso di distribuzione dell'aria nelle cabine degli aa/mm minimizza, e quasi azzerava, la possibilità di diffusione di contaminanti generati dai passeggeri e che la qualità dell'aria a bordo è simile a quella degli ospedali.

A riprova di questo, anche l'EASA (Autorità Europea dell'Aviazione Civile) non prevede alcun obbligo a bordo relativamente al "distanziamento sociale" tra passeggeri, ma raccomanda di indossare la mascherina a bordo.

Alla luce di quanto sopra esposto, con l'implementazione delle

raccomandazioni indicate, il rischio infettivo a bordo è minimo e dunque è possibile e ragionevole ritenere che i passeggeri possono continuare a viaggiare in sicurezza con tutti i sedili occupati, fattore quest'ultimo irrinunciabile nell'ottica dei profitti dei vettori aerei.

Bisogna passare da un approccio geo-localizzato (ognuno implementa procedure proprie e dissimili dagli altri) ad uno globalizzato (tutti applicano gli stessi protocolli!).



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.88-89.2019-20.107-111



ROBERTO DI CARLO\*

## **IL FUTURO DEL TRASPORTO AEREO DOPO IL COVID-19?... UNO SGUARDO DIETRO LE QUINTE**

SOMMARIO: 1. Il contesto della crisi indotta dal Covid-19. — 2. Crisi nella crisi: se il Covid-19 raggiunge il sistema di navigazione (torri e centri di controllo del traffico aereo). — 3. Il futuro del trasporto aereo dopo il Covid-19? — 4. Come si volerà dopo il Covid-19? La nascita del viaggio “sanitizzato”, se non sei sano non voli (certificato di immunità).

### *1. Il contesto della crisi indotta dal Covid-19*

Alla fine di marzo 2020, con quasi 17.000 aerei commerciali (2/3 dell'intera flotta mondiale) tenuti parcheggiati a terra per la pandemia da Covid-19, il numero di voli sui maggiori aeroporti, almeno quelli europei, è ritornato ai livelli dei passati anni '70, se non precedenti. Per esempio, l'aeroporto di Zurigo (Svizzera) a marzo 2020 si è ritrovato con un volume di traffico paragonabile a quello di 70 anni fa. Si sono infatti registrati circa dieci voli quotidiani, a fronte dei 700 in tempi normali, come ha riferito all'emittente radiofonica SRF Stephan Widrig, Presidente della società che gestisce lo scalo. I movimenti sono crollati del 95%, in linea con quelli che avvenivano all'inizio degli anni '50. Il numero giornaliero dei voli commerciali mondiali ha subito un declino senza precedenti passando tra febbraio e marzo 2020 da quasi 200.000 a

---

\* *Aviation Expert, Strategic Consultant.*

74.297.

Spostandoci negli USA (di cui si riporteranno alcuni recenti avvenimenti), nello stesso mese di marzo 2020 fonti ufficiali della *Federal Aviation Administration* (FAA) riportano che il numero dei voli è diminuito del 50-60% rispetto ai precedenti livelli.

Sempre alla fine di marzo l'Amministrazione della Sicurezza dei Trasporti (TSA) ha riportato che solo 180.002 persone sono passate attraverso i punti controllo di sicurezza, 93% meno rispetto ad un giorno tipico, quando 2 milioni e 500 mila passeggeri vengono controllati.

Per quanto riguarda la dimensione del ritorno al passato del settore, anche se difficile prevedere il futuro della ripresa del trasporto aereo, gli inevitabili sussidi pubblici alle maggiori compagnie aeree nazionali, per evitarne il fallimento, riporteranno la dialettica della competizione tra compagnie tradizionali e *low cost* a oltre 30 anni fa, quando le *low cost* hanno iniziato ad operare.

## *2. Crisi nella crisi: se il Covid-19 raggiunge il sistema di navigazione (torri e centri di controllo del traffico aereo)*

Ma la già acuta crisi del trasporto aereo indotta dal Covid-19 può essere ulteriormente aggravata dall'indisponibilità dei servizi della navigazione aerea, come ad esempio è accaduto nel marzo 2020 negli USA, dove i controllori del traffico aereo sono stati contagiati negli aeroporti di Chicago Midway (17 marzo 2020), Las Vegas McCarran (19 marzo 2020) e nel Centro di Controllo Regionale di New York (21 marzo 2020).

Questi episodi consentono di evidenziare al grande pubblico l'altrimenti poco esplicita relazione tra navigazione aerea e trasporto aereo: se si vogliono assicurare le attività di trasporto aereo bisogna garantire prima la piena disponibilità dei servizi della navigazione aerea – controllori, tecnici e mezzi – in particolare del servizio di controllo del traffico aereo, in aeroporto e in rotta.

### *ATC Zero*

La dichiarazione di ATC Zero – espressione evocativa di impossibilità di fornire il controllo del traffico aereo (ATC), entrata nel linguaggio ufficiale della FAA e in uso diffuso dopo l'attentato alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001 – effettuata improvvisamente giovedì 19 marzo 2020, appena appreso il contagio di

controllori presso gli aeroporti di Chicago e Las Vegas, operativamente comporta che gli aeromobili in partenza devono rientrare al parcheggio se stanno rullando verso la pista di decollo, mentre quelli in arrivo da altri aeroporti devono tornare indietro o dirottare.

L'ATC è il fulcro dei servizi della navigazione aerea perché garantisce da terra, tra l'altro, la sicura distribuzione d'uso dello spazio aereo, cioè assicura la pianificata prevenzione delle collisioni tra aeromobili al suolo e in volo anche in caso di mancanza di visibilità.

Senza il controllo del traffico aereo la sicurezza dei voli sarebbe invece lasciata alla capacità tattica dei singoli piloti di evitare la collisione con gli altri aeromobili, qualora le condizioni di visibilità ne consentano l'avvistamento e le relative velocità lo rendano possibile. Poiché una tale ipotesi presenterebbe rischi alla sicurezza assolutamente inaccettabili, a seguito della dichiarazione di ATC Zero viene immediatamente avviato un programma che prevede la circolazione sull'aeroporto di un aeromobile per volta, definita "one-in and one-out", con una lunga catena di ritardi che può portare a soppressioni, cancellazioni e/o riprogrammazioni dei voli.

### *Effetti sui voli e sui passeggeri*

La torre di controllo del traffico aereo dell'aeroporto internazionale McCarran di Las Vegas è stata temporaneamente chiusa giovedì 19 marzo 2020 dopo che un controllore del traffico aereo è risultato positivo al coronavirus. L'aeroporto "è aperto con operazioni che continuano a un ritmo ridotto a causa della chiusura della torre ATC", secondo un post di Twitter dell'aeroporto di giovedì 19 marzo. Per la FAA, alcuni voli in arrivo a Las Vegas hanno subito un ritardo medio di 6 ore e 37 minuti. *Southwest Airlines*, la compagnia aerea dominante in tale aeroporto, ha cancellato il 49% dei voli a partire da giovedì 19 marzo, alle 11:30 ora locale, secondo il sito di monitoraggio dei voli *FlightAware*.

La torre di controllo del traffico aereo dell'aeroporto di Chicago Midway è stata chiusa martedì 17 marzo 2020, dopo che tre addetti sono risultati positivi al coronavirus ed è rimasta chiusa fino al successivo giovedì: secondo *FlightAware*, il vettore lì dominante ha cancellato 454 voli, dopo averne già cancellati 370 mercoledì 18 marzo.

La FAA ha annunciato che lo stesso martedì 17 marzo 2020 sera, a Midway, era in vigore un *ground delay program*, con il quale

i voli pianificati in arrivo a Chicago sono stati tenuti a terra nei vari aeroporti di partenza; durata del programma: fino alla riapertura della torre.

Midway, con 22 milioni di passeggeri nel 2018, è il secondo *hub* più trafficato per *Southwest Airlines* dopo l'aeroporto internazionale di Baltimora-Washington.

La diffusione del Covid-19 tra il personale del servizio di controllo del traffico aereo è andata peggiorando, tanto che al 30 marzo 2020 Business Insider riportava la chiusura di 17 enti di controllo del traffico aereo per controllori (32) e tecnici risultati positivi al contagio; tra gli enti chiusi, non solo le torri di controllo degli aeroporti ma anche centri regionali e avvicinamenti radar.

Per quanto riguarda i passeggeri ci si trova in una condizione di grave perturbazione della rete di trasporto aereo, a causa della quale, oltre alle rinunce al viaggio, bisogna fare i conti con cancellazioni, ritardi, attese, reindirizzamenti verso altri aeroporti perché la compagnia aerea ha consolidato i suoi voli solo su alcuni aeroporti, perdite di coincidenze, ecc. Negli aeroporti alcuni terminal potrebbero essere chiusi e molti servizi, quali *lounges*, ristorazione, caffetterie, del tutto indisponibili.

Insomma, i passeggeri hanno meno scelta di compagnie aeree, di orari di viaggio, di rotte e mercati disponibili.

### *Navigare vs Trasportare*

A questo punto emerge la differenza tra i servizi della navigazione aerea e le attività di trasporto aereo con i relativi ambiti di azione. Il sistema di navigazione aerea è il meccanismo complesso che costituisce l'ambiente funzionale, solo all'interno del quale è possibile compiere operazioni di volo degli aeromobili. Invece il sottosistema trasporto aereo è l'insieme delle modalità, dell'organizzazione e dei mezzi finalizzati al trasporto di persone e merci nonché servizio posta da un luogo all'altro tramite l'impiego di un aeromobile: è quindi all'interno del sistema di navigazione (del quale sono componenti fondamentali – tra gli altri – gli aeroporti, le norme tecniche, gli spazi aerei, i professionisti e le tecnologie dei servizi del traffico, le capacità globali e parziali di consentire attività aeronautica) che si svolgono tutte le operazioni di volo degli aeromobili. In sostanza navigare è cosa diversa da trasportare. Persino sotto l'aspetto delle conseguenze della mancata operatività, o delle carenze di capacità, le due figure reagiscono in maniera differente: la *defaillance* dei trasporti aerei commerciali colpisce una parte soltanto della domanda di trasporto, mentre il fermo parziale

o totale del sistema di navigazione aerea si abbatte indistintamente su tutta l'attività aeronautica e provoca conseguenze in grado di dispiagare effetti su tutto l'arco delle sue utenze, riducendo di conseguenza proporzionalmente, o annullando del tutto, la possibilità di effettuare operazioni di volo. In sostanza, i servizi del sistema di navigazione aerea possono essere paragonati al flusso che scorre da un rubinetto, alla chiusura del quale nessuna domanda di trasporto può più trovare soddisfazione. Si realizza quindi una situazione paradossale: se il Covid-19 potrebbe non ostacolare le diverse attività di trasporto aereo, raggiungendo i servizi della navigazione aerea potrebbe comunque determinare l'impossibilità di volare.

*Adottare appropriati piani di contingenza per proteggere i controllori del traffico aereo*

Perché non considerare le *contingencies* necessarie a proteggere i controllori del traffico aereo, i tecnici e le tecnologie del sistema di navigazione parte del piano di emergenza aeroportuale che viene obbligatoriamente redatto per ogni scalo? Dovrebbero essere indicate le infrastrutture *clean spares* dalle quali, in alternativa alla torre, fornire il servizio di controllo del traffico aereo, misure e procedure di "biocontenimento" perché i controllori non si contagino tra loro durante il servizio nella *cab* della torre.

Solo il livello particolarmente basso del traffico ha mitigato gli effetti negativi dell'indisponibilità per contagio dei controllori di diversi aeroporti e centri di controllo.

### *3. Il futuro del trasporto aereo dopo il Covid-19?*

*Possibili tendenze dell'industria delle linee aeree*

L'esercizio di proiezione è, ovviamente, complicato, ma è possibile avventurarsi in alcune previsioni, in ordine decrescente di probabilità di realizzazione.

*Consolidamento massivo*

Una delle conseguenze più probabili, inerente all'indebitamento delle compagnie aeree e alla minore redditività del trasporto aereo, è il fallimento di molte compagnie. Seguirà un massiccio consolidamento. In Europa, solo le grandi compagnie aeree nazionali sopravvivranno grazie a nazionalizzazioni temporanee o ingenti iniezioni di denaro pubblico, riportando ad acuirsi il

passato scontro tra compagnie *legacy* e *low cost*. Ma per le compagnie minori è lecito chiedersi se sopravvivranno, e comunque solo a spese di importanti piani di ristrutturazione.

### *Bassa domanda*

I postumi psicologici causati dal confinamento per il Covid-19 porteranno i consumatori a modificare il loro comportamento, in particolare per quanto riguarda la mobilità. Gli aerei, che sono spazi confinati, saranno abbandonati a favore di mezzi di trasporto privati. I *load factor* degli aeromobili diminuiranno, quindi, portando le compagnie aeree a ridurre il traffico ed eliminare le rotte dirette.

### *Miglioramento misure di sicurezza*

I passeggeri richiederanno nuove misure per garantire la loro sicurezza sanitaria all'interno dell'aeromobile. Ciò potrebbe assumere la forma di controlli pre-imbarco, compresi controlli sistematici della temperatura. Ma è anche ipotizzabile l'introduzione di un monitoraggio più diffuso, sotto forma di bracciali elettronici per rilevare le variazioni dei parametri vitali. I sistemi per il monitoraggio remoto della temperatura a livello di massa sono attualmente in fase di test o già sviluppati con metodiche capaci di scansionare la temperatura di 200 persone al minuto.

Gli aeroporti si prestano bene a controlli personalizzati e, seguendo l'esempio di ciò che è stato fatto a Hong Kong con il bracciale obbligatorio, è possibile che queste informazioni siano eventualmente associate al profilo del passeggero.

### *Rafforzamento del ruolo degli hub*

Gli *hub* diventeranno ancora più importanti perché i passeggeri dovranno essere concentrati per garantire un fattore di carico aereo sufficiente. Questa metodica diventerà forse la più importante di tutte. Gli aeroporti regionali o più piccoli vedranno una riduzione del traffico. Negli *hub* la riduzione del traffico diretto porterà ad attese più lunghe e concentrazioni più elevate di passeggeri in attesa. Dovranno essere presi accordi di distanziamento per separare e proteggere i passeggeri. Le sale VIP (*Business Lounges*) saranno i primi posti a beneficiare di queste strutture per preservare i clienti che portano più denaro per le compagnie aeree. Specifiche procedure di imbarco saranno ulteriormente sviluppate per separare questa clientela dal resto dei passeggeri.

### *Fine degli aeromobili giganti*

Come *Lufthansa*, che sta rimuovendo sei Airbus A380 dalla sua flotta, gli aerei giganti saranno utilizzati sempre meno. Poiché le compagnie aeree necessitano di maggiore flessibilità, opteranno soprattutto per aeromobili di media capacità, la cui redditività si ottiene con un minor numero di passeggeri. Produttori come Embraer e Bombardier potranno vedere i loro *logbook* riempirsi più velocemente di quelli di Airbus e Boeing. Oltre ai problemi dei 737 Max, i due giganti aerospaziali vedranno diminuire i loro tassi di produzione, con ripercussioni rapide sull'intero ecosistema dei fornitori. In uno scenario estremo, la *Brexit* potrebbe fornire un'ottima scusa per eliminare qualsiasi contributo UK alla costruzione di Airbus e riportare la produzione nell'Europa continentale.

### *Fine della 1<sup>a</sup> classe*

La richiesta di migliori condizioni di viaggio, senza passeggeri aggiuntivi, potrebbe favorire l'utenza business. *Lufthansa* offre già tale servizio tramite *NetJets* e quindi terminare l'offerta di prima classe sui suoi aerei.

### *Incognita pricing: tariffe in aumento?*

Premesso che alcuni clienti potranno essere stimolati da offerte basse, altri non potranno permettersi viaggi a qualsiasi prezzo e altri ancora continueranno ad essere prudenti, evitando di viaggiare, si tratta di riconquistare fiducia magari con un *premium price*. Occorre però capire se i vettori potranno permettersi prezzi bassi e, soprattutto, si dovrà vedere quale futuro è in serbo per le classi *business* e *premium*, tradizionalmente quelle che garantiscono più margini alle compagnie. Potremmo assistere inizialmente all'immissione sul mercato di *low fare* (ipotesi mediamente meno 35% rispetto al 2019 per l'anno 2020) ma poi il trasporto aereo, a causa delle restrizioni sui posti, aumenterà i costi delle poltrone. Così è stato per le altre due crisi più vicine, gli attentati alle Torri Gemelle e la Grande Recessione iniziata nel 2008, che hanno visto un iniziale ribasso delle tariffe ed un successivo significativo aumento. Una ipotesi accreditata questa volta è di arrivare entro il 2025 ad un rialzo medio del 27% con *benchmark* il 2019 e ripresa del traffico alla fine di maggio 2020. Anche l'andamento delle tematiche ambientali nel programma ICAO CORSIA (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*) potrà giocare un ruolo sul prezzo dei biglietti.

#### 4. Come si volerà dopo il Covid-19? La nascita del viaggio “sanitizzato”, se non sei sano non voli (certificato di immunità)

##### *Dilatazione dei tempi del passeggero, nuove cronologie*

È stata graficamente rappresentata la trafila di un passeggero aereo, prima e dopo il Covid, da aeroporto di partenza a quello di arrivo, con i 70 adempimenti (durante imbarco, volo, sbarco) diversi dal passato, ovvero di nuova introduzione, per ripristinare la fiducia nel volo dopo la pandemia. Di sicuro ciò renderà necessario un allungamento dei tempi per tutte le operazioni.

##### *Fasi del viaggio da aeroporto a aeroporto*

Dagli scali alle cabine degli aerei cambieranno le prescrizioni e, in alcuni casi, anche le infrastrutture delle aree aeroportuali, che saranno sanificate e igienizzate anche più volte al giorno. Gli spostamenti dei passeggeri saranno riorganizzati in funzione degli spazi e regolati con l'ausilio di tecnologie avanzate (come il riconoscimento biometrico); agli imbarchi potrebbero essere effettuati tamponi o test sierologici a chi sta partendo (*Emirates* ha fatto da apripista) secondo il concetto “se non sei sano non voli” (possesso di un certificato di immunità); il *check-in online* potrebbe essere imposto a tutti i viaggiatori per evitare le code ai banchi e anche la consegna del bagaglio (stampando la propria etichetta identificativa *SaniTag*) potrebbe essere gestita in autonomia.

Con il *Face Boarding*, i controlli di sicurezza dei passeggeri saranno effettuati attraverso un sistema di riconoscimento facciale, eliminando la necessità di esibire il documento d'identità e la carta di imbarco.

Per preservare la salute di tutti: plexiglass ovunque per evitare contatti diretti, code organizzate “a pettine” al *check-in* con un metro e mezzo di distanza fra le persone (soluzione che comporterà l'occupazione di spazi molto maggiori all'interno del terminal); revisione dei sistemi di distribuzione dei flussi di aria interni per avvicinarli agli standard ospedalieri e presentazione/verifica delle autocertificazioni direttamente *online*, per ridurre i tempi di imbarco.

In sostanza, *triage* con test sierologici fuori dagli aeroporti, *smart helmets* per controllare la temperatura (a 7 metri di distanza) dei passeggeri, TAC ai bagagli per evitare perquisizioni manuali, raggi ultravioletti per sanificare le vaschette alla *Security*. E

un'overdose di alta tecnologia per evitare assembramenti, velocizzare i controlli e gestire le code. La pandemia si prepara a riscrivere il copione dei nostri viaggi in aereo. Le prime novità sono già visibili oggi.

*Commento ironico*

Ma come dice il famoso *aviation blogger* Sam Chui "Flying won't be as fun as it was!".



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.88-89.2019-20.113-121



FRANCESCA PELLEGRINO\*

## **IL TRASPORTO AEREO POST COVID-19: RITORNO AL PASSATO O SALTO NEL FUTURO?**

SOMMARIO: 1. Il futuro del trasporto aereo. -- 2. La sospensione temporanea della normativa UE sulle bande orarie come misura preventiva. -- 3. L'intervento degli Stati nel fronteggiare la crisi. -- 4. Le misure di sicurezza sanitaria sono omogenee? -- 5. Nuovi scenari di una pluriforme rivoluzione del trasporto aereo.

### *1. Il futuro del trasporto aereo*

Il trasporto aereo rappresenta un motore fondamentale di crescita economica; la sua connettività alimenta le economie attraverso il commercio, l'occupazione e il turismo.

Ebbene, l'intero comparto è stato messo in ginocchio dall'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia, ancorché in questo particolare periodo di crisi il mezzo aereo abbia svolto un ruolo fondamentale per il trasferimento di farmaci, di presidi medici e di personale sanitario.

Nello scenario attuale, sorge spontaneo chiedersi che futuro avrà il trasporto aereo. Certamente sopravvivrà, non se ne potrà fare a meno, ma è difficile fare previsioni. Si stima che per molti anni il settore risentirà della crisi determinata dalla pandemia.

Un dato è certo: per un periodo di tempo, al momento non quantificabile, i viaggi non costituiranno più una priorità per la

---

\* Professore ordinario di Diritto della Navigazione, Università di Messina.

maggior parte delle persone, sia a seguito dell'*erosione del potere d'acquisto* dei consumatori, sia a causa della paura del contagio. Si potrà riprendere a volare con tranquillità solo quando gran parte della popolazione sarà vaccinata, facendo scendere drasticamente la curva dei contagi. Probabilmente torneremo, anche se lentamente, a viaggiare per vacanza, ma il traffico d'affari si ridurrà in quanto le aziende hanno sperimentato che è più efficiente ed economicamente vantaggioso gestire le riunioni di lavoro da remoto.

Si tratta di una crisi, sia della domanda che dell'offerta, senza precedenti, caratterizzata da un crollo delle prenotazioni che oscilla tra il 70% e il 95% e da un calo dei ricavi stimato in centinaia di miliardi di dollari.

A questo proposito, è interessante richiamare il documento *European Network Operations Recovery Plan 2020*<sup>1</sup>, elaborato da Eurocontrol (*European Organisation for the Safety of Air Navigation*), che offre una visione dell'attuale richiesta di traffico e dei servizi offerti in questa fase dai fornitori del traffico aereo (ANSPs) e dagli aeroporti.

Peraltro, le compagnie aeree hanno una liquidità limitata a pochi mesi. Più precisamente, secondo la IATA (*International Air Transport Association*), per circa il 75% delle compagnie aeree mondiali, tale liquidità è in grado di coprire i costi fissi, ossia quelli sostenuti anche in assenza di operatività, per meno di tre mesi.

Alla riduzione delle entrate, dovute al calo di prenotazioni, si aggiunge il fatto che le compagnie aeree stanno già adottando costose misure di sicurezza sanitaria: pulizia e sanificazione degli aeromobili, distanziamento dei passeggeri, dispositivi di protezione individuale per i viaggiatori e il personale.

Quanto alle strategie per affrontare la difficile situazione, le compagnie aeree stanno adottando misure di riduzione dei principali costi fissi: si pensi, in particolare, a quelli legati al personale e agli aeromobili. Alcune hanno messo a terra l'intera flotta, altre hanno drasticamente ridotto la capacità, e quindi i posti offerti, con la conseguenza che i pochi voli operativi spesso viaggiano semi-vuoti.

Le compagnie che dispongono di aeromobili in *leasing*, tendono a rinegoziare i contratti, oppure a scioglierli e restituire i velivoli alle società finanziarie. Quelle che sono proprietarie dei mezzi, pensano ad operazioni di vendita oppure ricorrono al *lease back*, una forma di finanziamento che permette loro di aumentare

---

<sup>1</sup> Prima edizione, 30 aprile 2020: <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-05/nop-2020-recovery-plan-1-0-30042020.pdf>.

la liquidità, trasferendo la proprietà degli aerei alle società di *leasing*, le quali contestualmente li cedono in noleggio agli stessi vettori.

Per quanto riguarda il costo del lavoro, alcuni vettori rinegoziano i contratti con i piloti, ma tutti chiedono aiuti finanziari ai governi.

## 2. La sospensione temporanea della normativa UE sulle bande orarie come misura preventiva

Tra le misure adottate in questo contesto, va anzitutto richiamata la sospensione temporanea della normativa UE (Reg. CEE 95/93, modificato dal Reg. CE 793/2004) sulle bande orarie (*slot*)<sup>2</sup> che permette alle compagnie aeree di non effettuare voli “fantasma”, a vuoto, durante il perdurare della pandemia. Su proposta del Consiglio dei Ministri UE, il Parlamento europeo ha, infatti, approvato **la sospensione temporanea**<sup>3</sup>, fino al 24 ottobre 2020, della rigida regola “*use it or lose it*”. Quest’ultima impone ai vettori, per non perdere le bande orarie di decollo e atterraggio già assegnate, di utilizzarle, almeno in una percentuale dell’80%, nella corrispondente stagione estiva o invernale. In virtù di questa deroga, invece, la regola “*use it or lose it*” non ha trovato applicazione per l’intera stagione estiva del 2020, pertanto le compagnie non sono state obbligate ad utilizzare, in questo arco temporale, gli *slot* assegnati, con conseguente possibilità di impiegarli nella successiva stagione<sup>4</sup>.

I vettori hanno tentato di tutelarsi anche rispetto alle tante richieste di rimborsi per voli cancellati a causa dell’emergenza sanitaria. Di fronte alle istanze avanzate dalle associazioni dei consumatori, la IATA ha fatto presente che le compagnie aeree non possono permettersi di rimborsare ai passeggeri il costo dei biglietti relativi a voli successivamente cancellati a causa del coronavirus,

---

<sup>2</sup> La “banda oraria” (*slot*) è il permesso ad atterrare e decollare in un aeroporto coordinato ad una specifica data e orario ed attiene alla possibilità di utilizzare l’intera gamma delle infrastrutture aeroportuali necessarie per operare un servizio aereo (art. 2, lett. a) del Reg. CE n. 793/2004).

<sup>3</sup> La regola “*use it or lose it*” è stata temporaneamente sospesa in passato in diverse occasioni, ad esempio in seguito agli eventi dell’11 settembre 2001, durante la guerra in Iraq, durante l’epidemia di SARS nel 2003 e nel 2009.

<sup>4</sup> Regolamento (CEE) n. 95/93 del 18 gennaio 1993, relativo a “*Norme comuni per l’assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità*” (G.U.C.E. L 14, 22 gennaio 1993), successivamente modificato dal Regolamento (CE) n. 793/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 (G.U.U.E. L 138, 30 aprile 2004, 50 ss.).

ma dev'esser riconosciuta loro la possibilità di offrire dei buoni, di uguale valore (*voucher*), da utilizzare in un momento successivo.

Quanto al nostro ordinamento, l'art. 88 *bis* della l. n. 27 del 24 aprile 2020, che ha convertito in legge, con modifiche, il decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. "Decreto cura Italia")<sup>5</sup>, ha proposto il *voucher* come unico strumento di rimborso di tutti i voli cancellati per l'emergenza coronavirus, attribuendo alle compagnie aeree il diritto di sostituire il corrispettivo economico con un buono corrispondente al costo del biglietto, da utilizzarsi per un altro viaggio, senza la necessità di apposita accettazione da parte del consumatore. Sul punto è però intervenuta l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con comunicazione del 28 maggio 2020, dichiarando la norma interna in conflitto con la legislazione europea, che prevede il diritto del consumatore di scegliere tra rimborso del biglietto aereo e *voucher*<sup>6</sup>.

I vettori hanno anche richiesto ai governi la sospensione del Reg. (UE) 261/2004<sup>7</sup>, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato.

Detto Regolamento, com'è noto, prevede, tra l'altro, che le compagnie informino della cancellazione del volo i passeggeri interessati prima dell'ora prevista per la partenza e offrano loro la possibilità di proseguire il viaggio con un volo alternativo. Se non ottemperano a quest'obbligo, sono tenuti ad offrire una *compensation* forfetaria, fissata in funzione della distanza del volo, salvo che la cancellazione sia dovuta a "circostanze eccezionali", che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso. Siffatte circostanze possono, tra l'altro, ricorrere in caso di rischi per la sicurezza o per la salute.

Ebbene, nell'attuale contingenza – secondo gli Orientamenti interpretativi della Commissione europea del 18 marzo 2020<sup>8</sup> – la

---

<sup>5</sup> Volto ad introdurre misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese, richiesti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19.

<sup>6</sup> L'Antitrust ha anche chiarito che «a fronte del permanere del descritto conflitto tra normativa nazionale ed europea, interverrà per assicurare la corretta applicazione delle disposizioni di fonte comunitaria disapplicando la normativa nazionale con esse contrastante».

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (G.U.U.E. L 46 del 17 febbraio 2004).

<sup>8</sup> C(2020) 1830 *final*: Comunicazione della Commissione "Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19", Bruxelles, 18 marzo 2020.

condizione di eccezionalità, certamente sussistente in caso di pandemia, è da considerarsi soddisfatta non solo qualora le autorità pubbliche vietino completamente determinati voli, oppure introducano restrizioni alla circolazione delle persone in modo tale da escludere *de facto* l'effettuazione del viaggio in questione, ma anche nel caso in cui la cancellazione del volo avvenga in circostanze nelle quali la circolazione sia limitata alle persone che beneficiano di deroghe. Alla luce di tale documento interpretativo, la Corte di Giustizia, pur nel solco della sua tradizione giurisprudenziale, dovrebbe definire in senso più estensivo il concetto di circostanze eccezionali nel contesto del Covid-19, discostandosi dal consolidato orientamento restrittivo, dettato dalla primaria esigenza di garantire la massima protezione dei diritti dei passeggeri.

### 3. *L'intervento degli Stati nel fronteggiare la crisi*

La disponibilità dei governi ad offrire aiuti di Stato, che accentua la valenza sociale del trasporto aereo, rispetto alla logica imprenditoriale, è giustificata dall'enorme perdita di posti di lavoro (diretti e indiretti) che la pandemia ha determinato: si pensi che, solo in Italia, il 7% del totale di tutta la forza lavoro e, nel mondo, oltre 65 milioni di *persone* sono occupati nel *settore* dell'aviazione.

La Commissione europea ha annunciato nuove regole per gli aiuti di Stato di fronte a quest'emergenza.

L'art. 107 TFUE, com'è noto, li vieta in quanto in grado di alterare la libera concorrenza, ma il paragrafo 2, lett. b), considera compatibili col mercato interno gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri "eventi eccezionali".

Come ricordato dalla Commissione, per essere qualificato come eccezionale un evento deve essere: imprevedibile o difficile da prevedere, di notevole portata/impatto economico, e straordinario, discostandosi nettamente dalle condizioni in cui il mercato normalmente opera.

In tale quadro, la Commissione ritiene che la pandemia Covid-19 possa essere qualificata come "evento inconsueto al di fuori del controllo del governo". Pertanto, in applicazione della su richiamata base giuridica (art. 107 TFUE), le misure di aiuto volte a compensare le imprese (incluse quelle dei trasporti) dei danni subiti a causa dell'emergenza Covid-19 possono essere considerate dalla Commissione compatibili col mercato.

Con riferimento al contesto italiano, la pandemia è stata formalmente qualificata come evento eccezionale per il trasporto aereo, ai fini dell'applicazione della suddetta norma europea, dal citato "Decreto cura Italia" (n. 18/2020).

Gli articoli 79 e 94 di tale decreto, aventi ad oggetto le "misure urgenti varate dal Governo per il trasporto e il settore aereo", contengono per lo più interventi di aiuto per i vettori Alitalia ed Air Italy. All'art. 79, comma 2, sono state anche previste misure compensative dei danni subiti come conseguenza diretta dell'epidemia, per le imprese di trasporto aereo passeggeri che esercitano "oneri di servizio pubblico".

Il decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020<sup>9</sup> ha poi istituito un Fondo per la compensazione dei danni sofferti dagli operatori nazionali, diversi da quelli previsti dall'articolo 79, comma 2, del citato decreto legge n. 18/2020, in possesso del prescritto Certificato di Operatore Aereo (COA) in corso di validità e titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri, rilasciati dall'ENAC, che impieghino aeromobili con una capacità superiore a 19 posti.

Inoltre, al paragrafo 3, lett. b), dello stesso art. 107 TFUE sono state previste altre misure di aiuto, destinate a gestire un "grave turbamento dell'economia": in tali situazioni, la Commissione può approvare misure nazionali supplementari di sostegno.

Già lo scorso 19 marzo 2020 la Commissione aveva adottato una prima versione del "*Quadro temporaneo di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nel contesto dell'epidemia di coronavirus*", basato sull'art. 107, paragrafo 3, lett. b), del TFUE, riconoscendo che l'economia dell'UE sta vivendo un *grave turbamento* e consentendo agli Stati membri di utilizzare la piena flessibilità, prevista dalle norme sugli aiuti di Stato, per sostenere l'economia. Successivamente, il 3 aprile 2020 ha adottato un emendamento per estendere tale *Quadro temporaneo* e chiarire le condizioni di autorizzazione degli aiuti al fine di consentire agli Stati membri, tra l'altro, di proteggere i posti di lavoro nel contesto del coronavirus.

Il 29 aprile 2020 la Commissione UE ha adottato un "pacchetto di misure" temporanee per aiutare le imprese del trasporto nel contesto dell'epidemia di Covid-19. Quanto al trasporto aereo, le misure sono volte ad agevolare i servizi di assistenza a terra e modificare le regole per il rilascio delle licenze ai vettori aerei in caso di problemi finanziari dovuti alla crisi sanitaria.

---

<sup>9</sup> Recante: "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*" (G.U. n. 128 del 19 maggio 2020, S. O. n. 21).

La Commissione ha deciso, altresì, di attivare la clausola di salvaguardia come misura di allentamento del Patto di stabilità, con la conseguenza che è stato consentito agli Stati membri di aiutare finanziariamente le imprese e i lavoratori, senza dover rispettare le rigide regole di bilancio UE (debito pubblico inferiore al 60% della ricchezza nazionale e deficit pubblico inferiore a 3% del PIL), potendo, in definitiva, indebitarsi e fare nuovo deficit.

#### 4. *Le misure di sicurezza sanitaria sono omogenee?*

Per quanto riguarda le misure di sicurezza sanitaria, è possibile constatare una mancanza di omogeneità nei provvedimenti adottati, nonostante il trasporto aereo, per sua natura, travalichi i confini nazionali, e richieda un'armonizzazione, non solo a livello europeo, ma anche sul piano internazionale.

Quasi tutte le compagnie, ad esempio, seguendo le raccomandazioni dell'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) e della IATA, hanno previsto l'uso obbligatorio di mascherine, sia per i passeggeri che per il personale di comando e di cabina, altre si limitano a non fare occupare i posti centrali, per distanziare i passeggeri, altre ancora stanno testando, con l'impiego di tamponi per la rilevazione del virus, tutti i passeggeri prima di consentire loro di salire a bordo.

Quanto, in particolare, alla distanza minima tra i passeggeri, non in tutti i Paesi è stata fissata la regola che obbliga al rispetto di almeno un metro di distacco.

In Italia, il D.P.C.M. 17 maggio 2020<sup>10</sup> — che all'allegato 14 (*"Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nel settore del trasporto e della logistica"*) fa riferimento alla distanza interpersonale di almeno un metro — viene richiamato dalle *"Linee guida fase 2. La ripartenza del settore aereo"*<sup>11</sup> dell'ENAC del 21 maggio, contenenti raccomandazioni rivolte a gestori aeroportuali e operatori del settore<sup>12</sup>.

A livello europeo, invece, le Linee guida dell'EASA (*European Aviation Safety Agency*) e dall'ECDC (*European Centre for Disease*

---

<sup>10</sup> G.U. 17 maggio 2020, n. 126.

<sup>11</sup> [https://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2020-Mag/ENAC-DG-21-05-2020-005\\_0328\\_Linee\\_guida\\_fase\\_2\\_La\\_ripartenza\\_del\\_settore\\_aereo.pdf](https://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2020-Mag/ENAC-DG-21-05-2020-005_0328_Linee_guida_fase_2_La_ripartenza_del_settore_aereo.pdf).

<sup>12</sup> L'ordinanza del ministero della Salute prevede — per i soli voli in arrivo dall'estero — che i passeggeri siano seduti «a non meno di un metro di distanza» dagli altri e che indossino le «mascherine».

*Prevention and Control*) del 20 maggio 2020 (“EASA/ECDC issue joint guidelines to assure health safety in air travel despite Covid-19 pandemic”)<sup>13</sup>, tra le diverse raccomandazioni, prevedono – laddove possibile – una distanza consigliata a bordo di un metro e mezzo.

Ecco perché i vettori stanno pensando a misure alternative che possano permettere loro di non ridurre le entrate dipendenti da una contrazione dei posti, quali l’installazione di scudi o pareti di plexiglass per separare i passeggeri, oppure di una fila di sedili anti-contagio, *ossia* invertiti rispetto alla direzione di volo.

Di fronte a questa varietà di soluzioni, in un’ottica di armonizzazione a livello internazionale, si muove il nuovo Manuale ICAO (Doc. 10144) “*Handbook for CAAs on the Management of Aviation Safety Risks related to Covid-19*”<sup>14</sup>, rivolto alle autorità nazionali di regolamentazione dell’aviazione, sulla gestione dei rischi relativi al Covid-19, nonché un “*recovery plan*” in corso di approvazione.

Ma nessuna soluzione è esente da limiti, in quanto la grave situazione richiede che ogni decisione si basi su un necessario bilanciamento di opposte esigenze.

Le concessioni governative a supporto delle imprese sostengono l’economia, ma determinano restrizioni per gli azionisti. Tra le misure adottate dalla BCE rientra il temporaneo blocco nella distribuzione di dividendi e nei piani di riacquisto di azioni da parte delle banche, sì da garantire liquidità e capitale agli istituti<sup>15</sup> e aumentare la loro capacità di prestito alle imprese.

Inoltre, i blocchi e le limitazioni agli spostamenti per contenere la diffusione del coronavirus hanno cambiato l’approccio dei governi nei confronti delle loro stesse compagnie aeree nazionali. In altri termini, l’intervento statale porta ad affrontare anche il tema delle nazionalizzazioni, che non è necessariamente la migliore soluzione, anche se per Alitalia si tratta di una grande opportunità, che le permetterebbe di riuscire in un’impresa fallita per decenni.

In questa direzione si muove il citato decreto legge n. 18/2020, che prevede nuove disposizioni per le società Alitalia S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A., entrambe in amministrazione straordinaria, in conseguenza al coronavirus. Le nuove disposizioni (art. 79, commi da 3 a 8), autorizzano la costituzione di una nuova società, interamente controllata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze

---

<sup>13</sup> <https://www.easa.europa.eu/newsroom-and-events/press-releases/easaecdc-issue-joint-guidelines-assure-health-safety-air-travel>.

<sup>14</sup> <https://www.icao.int/safety/SafetyManagement/Doc10144/Doc%2010144.pdf>.

<sup>15</sup> La decisione vale 30 miliardi e può mobilitare prestiti fino a 450 miliardi di euro.

(MEF), ovvero controllata da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta<sup>16</sup>.

Se, dal punto di vista delle compagnie, occorre incentivare l'offerta attraverso una serie di incentivi, prestiti, deroghe e sgravi, dal punto di vista dei passeggeri, bisogna aiutare la ripresa della domanda, garantendo prezzi accessibili e sostenibili.

Negli ultimi vent'anni, la liberalizzazione dei servizi aerei dell'UE e il conseguente aumento considerevole della domanda nel settore del trasporto aereo hanno determinato un notevole sviluppo del settore dell'aviazione europea. Gli utenti hanno potuto disporre di una vastissima scelta di opportunità di viaggi in aereo, a prezzi competitivi. Ma difficilmente sarà possibile mantenere i prezzi a cui siamo stati abituati in questi anni. Le misure di distanziamento, infatti, metteranno in crisi il modello *low cost*, caratterizzato da alta efficienza, elevata densità dei posti e massimo riempimento dell'aeromobile.

A fronte dei tanti risvolti negativi determinati dalla pandemia, non sono esclusi effetti positivi, in quanto il trasporto aereo dovrà in qualche modo reinventarsi, pensando alle nuove sfide che lo attendono.

Si potrebbe finalmente varare la riforma del controllo del traffico aereo a livello europeo, per far sì che il c.d. "cielo unico europeo"<sup>17</sup> diventi una realtà, eliminando l'attuale frammentazione dovuta ad una fornitura monopolistica dei servizi da parte dei singoli

---

<sup>16</sup> Viene esclusa l'applicazione alla nuova società così costituita delle disposizioni del Testo unico delle società a partecipazione pubblica. Viene, inoltre, istituito un apposito fondo per l'attuazione di tali norme, con una dotazione finanziaria di 500 milioni di euro per l'anno 2020.

<sup>17</sup> L'iniziativa ha portato all'approvazione di due ampi pacchetti legislativi, SES I nel 2004 e SES II nel 2009 (Reg. 691/2010 e 677/2011, che ha esteso competenze EASA). Il primo pacchetto è costituito da quattro regolamenti: il regolamento quadro (CE) n. 549/2004, che stabilisce i principi generali per l'istituzione del Cielo unico europeo; il regolamento sulla fornitura di servizi (CE) n. 550/2004; il regolamento sullo spazio aereo (CE) n. 551/2004, che riguarda l'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel Cielo unico europeo; il regolamento sull'interoperabilità (CE) n. 552/2004, sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo. Nel giugno 2013 la Commissione europea ha presentato un ulteriore pacchetto di misure (noto come SES II+), volto a incrementare la competitività del sistema europeo del trasporto aereo e ad accelerare la realizzazione del Cielo unico, con la fusione dei quattro regolamenti. Dopo l'approvazione dell'*European Green Deal* (o Patto Verde europeo), un insieme di iniziative proposte dalla Commissione europea (COM 2019 640 *final* del 22 dicembre 2019) con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050, è stato proposto anche un aggiornamento del quadro normativo del Cielo unico europeo, allo scopo di modernizzare la gestione dello spazio aereo, di fissare rotte più sostenibili ed efficienti e ridurre le emissioni del trasporto aereo del 10%.

Stati, atteso che nessun Paese ha finora inteso voler veramente rinunciare alla sovranità dei propri cieli.

Pertanto, negli ultimi anni, a fronte di un incremento significativo dei voli di linea in Europa, sono aumentati in maniera esponenziale i ritardi imputabili a “congestione aerea”, con la conseguenza che uno sciopero, ad esempio, dei controllori di volo in un Paese produce effetti a catena sull’intero traffico continentale.

Tale riforma permetterebbe di potenziare il livello di sicurezza, la capacità e l’efficienza nella gestione dello spazio aereo, riducendo al contempo i relativi costi e l’impatto ambientale.

Inoltre, una revisione della competitività dell’intero sistema aeroportuale potrebbe rappresentare un’altra opportunità di rilancio del settore. Gli scali sono troppi, specie in Italia, molti sono piccoli e usano la politica dei prezzi per farsi concorrenza tra loro, finanziando la presenza spesso di un’unica compagnia aerea, mediante l’applicazione di tariffe scontate e contratti a lungo termine, in cambio di maggiore stabilità e sicurezza per esercitare il loro *business* e pianificare investimenti.

In tale quadro, occorre riequilibrare il potere contrattuale tra società di gestione aeroportuale e compagnie aeree, mediante efficaci strumenti, quali principalmente un’efficiente attività di regolazione e controllo.

Ma anche il concetto stesso di *risk management* va ripensato. Questa pandemia ci ha fatto comprendere che non eravamo preparati a gestire uno scenario di “rischio globale” così imprevedibile come quello imposto dal Covid-19. I piani di emergenza aeroportuale esistenti sono stati elaborati per gestire rischi noti, basati su osservazione di casi reali e di situazioni prevedibili. Mai si sarebbe potuto immaginare uno scenario di una complessità, estensione e gravità simile.

##### 5. Nuovi scenari di una pluriforme rivoluzione del trasporto aereo

La pandemia può, inoltre, rappresentare un’occasione unica per una trasformazione digitale, puntando su automazione, robotica e biometrica. La tecnologia – attraverso l’impiego di *chatbox*, *robot*, *app*, *scanner*, fotocamere, per il riconoscimento facciale, droni, ecc. – sarà l’elemento chiave per monitorare e ridurre i contatti tra le persone, nonché accrescere la fiducia nei passeggeri, ma – in uno scenario più ampio – potrà permettere di operare un vero e proprio salto nel futuro.

Altra fondamentale sfida: la sostenibilità ambientale, si pensi all'annoso problema della "decarbonizzazione" del trasporto aereo<sup>18</sup>, che rappresenta una delle fonti di emissioni di gas-serra a maggiore impatto (il 3% delle emissioni europee dipende dall'aviazione), che impone l'applicazione del rigido principio «chi inquina paga».

Finora, per affrontare tale problema l'Unione Europea ha preferito il sistema delle quote e dei "permessi scambiabili" (*cap-and-trade*), limitatamente ai voli effettuati all'interno del Continente, mentre l'ICAO ha deciso di utilizzare uno schema più ambizioso, basato su "crediti compensativi"<sup>19</sup>.

Applicando il primo approccio, di tipo amministrativo, le imprese di un Paese che ha ridotto le proprie emissioni di gas serra al di sotto della soglia massima, possono cedere a titolo oneroso — attraverso un meccanismo di scambio commerciale — tali "crediti" (quote) a vettori di un Paese che, al contrario, non sia stato in grado di rispettare i propri impegni. La disciplina è contenuta nella Direttiva 2003/87/CE, sulle ETS (*Emission Trading o Cap and Trade*), in linea con gli Accordi sui Cambiamenti Climatici di Rio del 1992 e del Protocollo di Kyoto del 1997.

Seguendo il secondo approccio, invece, alcune compagnie hanno la possibilità di compensare (*to offset*) l'anidride carbonica eventualmente emessa in eccesso nell'aria con i loro voli, acquistando "crediti di emissione" e facendo pagare ai passeggeri una cifra aggiuntiva al momento dell'acquisto del biglietto, il cui ricavato sarà utilizzato per finanziare progetti per la lotta al cambiamento climatico, come lo sviluppo delle energie rinnovabili, la riforestazione, ecc.

Nel 2016 è stato, infatti, adottato, in sede ICAO, un accordo, denominato CORSIA (*Carbon Offset and Reduction Scheme for International Aviation*), che sarà in vigore dal 2021. La critica che viene mossa a questo meccanismo è che esso non intende limitare le emissioni, ma stabilizzarle al livello raggiunto nel 2020.

In conclusione, per affrontare efficacemente questa crisi è auspicabile che si segua un approccio flessibile, non discriminatorio e coordinato a livello internazionale, nel rispetto dei principi di necessità, proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza delle misure, nonché di prevenzione e precauzione.

Di fronte alle nuove esigenze sanitarie, nella fase di ripresa si

---

<sup>18</sup> Nel 2018 le emissioni di CO<sub>2</sub> a livello mondiale sono state pari a 37,1 giga tonnellate, con una tendenza ancora in crescita.

<sup>19</sup> Che entrerà in vigore in fase sperimentale nel 2021.

dovrà riacquistare la fiducia dei passeggeri nei confronti del volo, ma in futuro il trasporto aereo dovrà necessariamente contemperare – attraverso misure efficaci, volte ad operare un adeguato bilanciamento di valori – il prioritario obiettivo della salute dei viaggiatori e degli addetti dell'intera filiera, con quello della salvaguardia della parità commerciale tra le imprese e di garanzia di “condizioni operative” sostenibili sotto il profilo economico, sociale ed ambientale.



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.88-89.2019-20.123-134

STEFANO ZUNARELLI\*

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

I contributi di questa ricerca, per cui siamo tutti grati alla collega Francesca Pellegrino per averla promossa e coordinata, hanno fatto emergere un ampio numero di problematiche con riferimento alla questione “Trasporto aereo e Covid-19: ritorno al passato o salto nel futuro?”. Tra quelle di carattere più propriamente giuridico, gli aspetti di maggiore interesse sembrano essere quelli che attengono all’ampliamento della nozione di “forza maggiore” e, soprattutto, al nuovo contenuto che viene ad assumere il diritto del passeggero alla protezione da parte del vettore della propria incolumità. All’interno del nuovo quadro normativo che sta mergendo in questa fase storica, che si articola in forme di disciplina diverse (e soprattutto assai più sincopate) rispetto al passato, il diritto alla mobilità si connota indubbiamente in maniera assai diversa, anche solo rispetto a qualche mese fa, risultando la sua portata arricchita in maniera significativa.

Tale arricchimento ha delle implicazioni, in primo luogo, sulla responsabilità delle imprese operanti nel settore aeronautico, ed innanzi tutto dei vettori nonché dei gestori ed operatori aeroportuali, nei confronti degli utenti dei loro servizi. Il nuovo contenuto del diritto alla mobilità “sicura” si riflette, poi, anche sul ruolo dei soggetti istituzionali che sono chiamati a fare sì che la tutela del diritto alla salute e all’incolumità venga effettivamente garantita a tutti i passeggeri ed a tutti coloro che, anche in ragione dell’attività svolta, si trovano ad operare all’interno dei velivoli e degli

---

\* Professore ordinario di Diritto della navigazione, Università di Bologna.

spazi aeroportuali.

In tale ultima prospettiva, come è già evidenziato da qualcuno, bisognerà ridefinire quali sono i soggetti cui l'ordinamento attribuisce una posizione di garanzia nell'ottica di un nuovo diritto all'incolumità e alla salute dei passeggeri a bordo e di coloro che si trovano negli aeroporti, soprattutto in considerazione del fatto che tale posizione di garanzia potrebbe avere anche dei riflessi sul piano della responsabilità penale.

Per quanto riguarda, da ultimo, il temo dell'intervento pubblico nel settore aeronautico, non può non evidenziarsi l'indubbia rilevante compressione (se non vero e proprio *vulnus*) che si è realizzato del diritto alla continuità territoriale, quale parte integrante del più generale diritto alla mobilità, anch'esso fortemente limitato.

Anche, ma non solo, in questa prospettiva, una specifica attenzione merita il tema, sicuramente di rilevanza centrale, degli aiuti di stato e del nuovo assetto che potrebbe, conseguentemente, assumere il mercato aeronautico nel suo complesso. La sospensione del divieto degli aiuti di stato potrebbe infatti avere sul mercato un impatto più importante di quello che ad oggi è possibile immaginare. Le compagnie aeree economicamente più forti potrebbero risultarne avvantaggiate, mentre i vettori aerei che alle spalle non hanno uno stato finanziariamente forte e determinato potrebbero incontrare difficoltà ancora maggiori sul piano della loro capacità di rimanere autonomamente sul mercato, con un'alta probabilità che per alcune di esse si pongano seri problemi di sopravvivenza.

Qualcosa di simile potrebbe altresì verificarsi nel settore aeroportuale, visto che la possibilità degli aeroporti piccoli e medi di rimanere sul mercato potrebbe diventare più problematica tenuto conto che i costi di gestione sono destinati a crescere e i volumi dei ricavi a diminuire, quantomeno nel breve periodo. La prospettiva che potrebbe emergere è quella di un ritorno a forme di gestione pubblica (o comunque con una forte presenza pubblica) nella gestione sia dei servizi aerei che degli aeroporti.

In definitiva, sembra prospettarsi il rischio che tutto il sistema del trasporto aereo possa, nel medio periodo, caratterizzarsi come un settore assistito. Fino a quando il virus non sarà sconfitto a livello globale grazie alla campagna di vaccinazione, l'unica alternativa che sembra prospettarsi all'evoluzione del settore aeronautico/aeroportoale in un settore assistito appare essere quella di una sorta di "selezione darwiniana" degli operatori. Si tratta, tuttavia, di un'alternativa certamente non auspicabile,

anche perché si tratterebbe, in definitiva, di un ritorno ad un passato davvero molto remoto.



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.88-89.2019-20.135-137