

ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE

Sezione del Dipartimento di scienze giuridiche della Sapienza, Università di Roma
I.S.DI.T. — ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
ANNO XXXIII - N. 2-3



DIRITTO DEI TRASPORTI 2020



ISSN 1123-5802

I.S.DI.T.

Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti

A tutti i gentili lettori della Rivista

Nel marzo 2018 l'Assemblea dei soci dell'ISDIT ha deliberato di proseguire soltanto *on line* la pubblicazione della Rivista *Diritto dei Trasporti*.

A partire dal fascicolo n. 1/2019, la Rivista sarà pertanto liberamente accessibile attraverso il sito www.dirittodeitrasporti.it.

L'ISDIT continuerà a curare la parte scientifica e redazionale della Rivista. Venuti meno gli introiti garantiti dagli abbonamenti, per la sua sopravvivenza occorrerà però un significativo sostegno dei soci mediante un incremento delle adesioni all'Istituto, il cui costo è stato peraltro ridotto a soli 80 euro l'anno.

I soci saranno informati della pubblicazione della Rivista e avranno un link diretto per la sua consultazione, inoltre riceveranno le altre pubblicazioni (monografie e studi) edite dall'ISDIT.

Per questo invitiamo tutti i lettori di *Diritto dei Trasporti* a formalizzare l'adesione all'ISDIT attraverso il sito www.isdit.it/adesioni

ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE
Sezione del Dipartimento di scienze giuridiche della Sapienza, Università di Roma
I.S.DI.T. — ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
ANNO XXXIII - 2-3

DIRITTO DEI TRASPORTI 2020



Dal 2019 la rivista *Diritto dei Trasporti* sarà edita in formato elettronico e sarà disponibile gratuitamente *on line* sul sito www.dirittodeitrasporti.it.

Eventuali copie cartacee potranno essere richieste all'editore all'indirizzo edizioniav@edizioniav.it.

Annate arretrate 1992-2018:	{ Italia	€ 105,00
	{ Estero	€ 130,00
Singolo fascicolo arretrato 1992-2018:		€ 50,00
CD indici generali 1988/2009 (per gli abbonati):		€ 55,00
CD indici generali 1988/2009 (per i non abbonati):		€ 120,00

Pagamenti tramite bonifico bancario Banco di Sardegna S.p.A. Sede di Cagliari
IBAN IT 89 F 01015 04800 000000035089 per l'estero codice BIC/SWIFT BPMOIT22
oppure sul c/c postale n. 16720096 entrambi a EDIZIONI AV di Antonino Valveri

Rivista quadrimestrale. Le richieste di fascicoli e gli eventuali reclami per mancato ricevimento vanno indirizzati all'amministrazione presso

EDIZIONI AV di *Antonino Valveri*

Via Pasubio, 22/A – 09122 Cagliari

Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22

e-mail: edizioniav@edizioniav.it

sito web: www.edizioniav.it

Direttore responsabile: LEOPOLDO TULLIO

Redazione: rivista@isdit.it

Sito web: www.dirittodeitrasporti.it

REGISTRAZIONE TRIBUNALE DI CAGLIARI N. 2 DELL'8 GENNAIO 1992

Finito di comporre nel mese di gennaio 2021

Direttore emerito: LEOPOLDO TULLIO, prof. emerito di Diritto della navigazione nella Sapienza, Univ. di Roma.

Comitato direttivo: ALFREDO ANTONINI, prof. ordinario di Diritto dei trasporti nell'Univ. di Udine; MASSIMO DEIANA, prof. ordinario di Diritto della navigazione nell'Univ. di Cagliari; MASSIMILIANO PIRAS, prof. ordinario di Diritto della navigazione nell'Univ. di Cagliari; ALESSANDRO ZAMPONE, prof. ordinario di Diritto della navigazione nella Sapienza, Univ. di Roma.

Comitato scientifico: IGNACIO ARROYO MARTÍNEZ, catedrático de Derecho mercantil en la Universidad autónoma de Barcelona; MICHELE M. COMENALE PINTO, prof. ordinario di Diritto della navigazione nell'Univ. di Sassari; ENZO FOGLIANI, avvocato; MARIO FOLCHI, presidente de la Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial; FERNANDO MARTÍNEZ SANZ, catedrático de Derecho mercantil en la Universidad Jaume I de Castellón de la Plana; GERARDO MASTRANDREA, presidente di sezione del Consiglio di Stato; ANNA MASUTTI, prof. ordinaria di diritto aeronautico nell'Univ. di Bologna; FRANCESCO MORANDI, prof. ordinario di Diritto della navigazione nell'Univ. di Sassari; MARÍA VICTORIA PETIT LAVALL, catedrática de Derecho mercantil en la Universidad Jaume I de Castellón de la Plana; JUAN LUIS PULIDO BEGINES, catedrático de Derecho mercantil en la Universidad de Cádiz; ELISABETTA ROSAFIO, prof. ordinaria di Diritto della navigazione nell'Univ. di Teramo; MANUEL GUILLERMO SARMIENTO GARCÍA, director del Centro de Estudios en Derecho del Transporte de la Universidad Externado de Colombia; STEFANO ZUNARELLI, prof. ordinario di Diritto dei trasporti nell'Univ. di Bologna.

Comitato editoriale: LUCA ANCIS, Univ. di Cagliari, *redattore capo*; DONATELLA BOCCHESI, Sapienza, Univ. di Roma; GIUSEPPE REALE, Univ. del Molise; CHIARA TINCANI, Univ. di Verona; DANIELE CASCIANO, Univ. di Udine; ROCCO LOBIANCO, Univ. di Udine; SIMONE VERNIZZI, Univ. di Modena e Reggio Emilia; VALENTINA CORONA, Univ. di Cagliari; GIOVANNI MARCHIAFAVA, Roma; GIOVANNI PRUNEDDU, Sassari; MARIA CRISTINA CARTA, Univ. di Sassari; LAURA MASALA, Univ. di Sassari; ALESSANDRO CARDINALI, Roma; MARTINA CARRANO, Roma; ALESSANDRO DASARA, Sassari; ANNALISA DE GRANDI, Sassari; CRISTINA DE MARZI, Roma; GIOVANNA DI GIANDOMENICO, Roma; CARLA FIORILLO, Roma; RACHELE GENOVESE, Sassari; Roma; SARA GIACOBBE, Roma; FILOMENA GUERRIERO, Roma; FRANCESCO IBBA, Sassari; MARCELLA LAMON, Sassari; CARLO LENZETTI, Massa; FRANCESCO MANCINI, Roma; ELENA NIGRO, Roma; DANIELE RAGAZZONI, Roma; SARA REVERSO, Roma; GIUSEPPINA ROSATO, Teramo; ELISABETTA SACCHI, Udine.

REFERAGGIO

Referaggio non è una brutta parola, ma un neologismo che deriva dal latino *refertum agere* ed ha l'obiettivo di asseverare la dignità scientifica della pubblicazione.

Procedura. — Lo scritto che aspira ad essere pubblicato nelle rubriche «Saggi» o «Interventi» è sottoposto a un esame preliminare da parte del direttore della Rivista, concernente:

- la connessione dell'argomento alla materia dei trasporti;
- l'eventuale presenza di evidenti e grossolane carenze sotto il profilo scientifico;
- la corrispondenza del testo alle regole redazionali della Rivista.

In caso di esito positivo dell'esame preliminare, si passa alla successiva fase di referaggio vero e proprio.

Lo scritto è sottoposto alla valutazione di due revisori, professori ordinari o giuristi di chiara fama esperti nella materia oggetto dello scritto medesimo, italiani o stranieri. Il direttore della Rivista può assumere la responsabilità della pubblicazione in assenza di referaggio: nel caso di scritti provenienti da autori di sicuro prestigio o di fama internazionale; nel caso di scritti provenienti da professori ordinari del settore scientifico-disciplinare IUS-06; nel caso di scritti che sono stati oggetto di relazioni a convegni, perché in tal caso il revisore potrebbe identificare l'autore.

È adottato il sistema di referaggio cosiddetto doppio cieco (*double blind peer review*): lo scritto è inviato dal direttore della Rivista ai due revisori in forma anonima e all'autore non sono rivelati i nomi dei revisori, i quali sono vincolati (alla pari del direttore della Rivista) a tenere segreto il loro operato.

Lo scritto che aspira ad essere pubblicato nella rubrica «Giurisprudenza al vaglio» è sottoposto a referaggio con valutazione congiunta di un revisore e del direttore della Rivista. Al revisore è noto l'autore, ma questi può non conoscere il revisore, se costui così decide (*single blind peer review*).

Criteri. — I criteri seguiti dai revisori, che devono compilare un'apposita scheda di referaggio, sono i seguenti:

- la correttezza dell'impostazione metodologica;
- l'adeguatezza della bibliografia essenziale, ad eccezione degli scritti volutamente privi di riferimenti bibliografici;
- la chiarezza espositiva;
- il contributo di novità apportato allo stato di avanzamento degli studi sull'argomento; nelle note a sentenza, il contributo di novità è quello apportato alla motivazione della sentenza stessa, in senso critico o migliorativo.

Esito. — L'esito del referaggio può portare alla:

- accettazione dello scritto per la pubblicazione;
- accettazione subordinata a modifiche migliorative, che sono sommariamente indicate dal revisore; in questo caso lo scritto è restituito all'autore per le modifiche da apportare; l'adeguatezza delle modifiche apportate è valutata dal direttore della Rivista;
- non accettazione dello scritto per la pubblicazione.

In caso di valutazione divergente dei due valutatori, la decisione finale è presa dal direttore della Rivista.

ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO: GLI ORIENTAMENTI COMUNITARI E I NUOVI SVILUPPI DETERMINATI DALL'EMERGENZA SANITARIA

ANNA MASUTTI

The essay, after reporting the latest data on the increase of Public Service Obligations (PSOs) in favour of the EU peripheral and developing regions, comments on the most recent European Commission Guidelines aimed at supporting Member States in the imposition of PSOs. This also considers the lack of European Courts' rulings on the matter. Particular attention is paid to the measures adopted by the EU in response to the Covid-19 outbreak.

SOMMARIO — 1. L'attualità degli OSP nel settore del trasporto aereo. Inadeguatezza del mercato a soddisfare esigenze di continuità territoriale con le aree periferiche dell'Unione europea — 2. Gli aspetti di maggiore vulnerabilità nella istituzione degli OSP — 3. L'individuazione delle *best practices* per l'istituzione degli OSP nell'Unione europea — 3.1. Le rotte oggetto degli OSP — 3.1.1. Le regioni periferiche o in via di sviluppo — 3.1.2. Le regioni a bassa intensità di traffico — 3.2. Sull'essenzialità della rotta — 3.3. Sulla necessità e adeguatezza degli OSP — 3.4. Ulteriori indicazioni della Commissione — 4. Le divergenze di interessi — 5. Le problematiche connesse al requisito della continuità — 6. L'approccio della Commissione europea nella valutazione delle compensazioni a favore dei vettori aerei — 7. Le più recenti iniziative adottate a seguito del Covid-19 e note conclusive.

1. *L'attualità degli OSP nel settore del trasporto aereo. Inadeguatezza del mercato a soddisfare esigenze di continuità territoriale con le aree periferiche dell'Unione europea* — Dopo quasi trent'anni dalla loro istituzione nell'Unione europea e a oltre un decennio dalla loro riaffermazione, avvenuta con il regolamento n. 1008/2008, è possibile riconoscere agli Oneri di Servizio Pubblico (OSP) un ruolo fondamentale nel contesto del mercato unico del trasporto aereo.

È questo un mercato che si connota per il più ampio scambio dei diritti di traffico a livello mondiale, in cui gli Stati membri beneficiano di tutte e

nove le libertà dell'aria ⁽¹⁾, della facoltà di iniziare o cessare collegamenti aerei in base alle forze del mercato e della possibilità di determinare liberamente le proprie tariffe.

È innegabile il ruolo della Commissione europea nella realizzazione, nel consolidamento — basti pensare all'impulso dato dalle c.d. sentenze *open sky* del 2002 ⁽²⁾ a tale processo — e, più in generale, nell'applicazione delle norme del TFUE sulla concorrenza al settore nell'arco di oltre venticinque anni con l'obiettivo di garantire il *level playing field* tra gli operatori aerei.

La forte propensione dell'industria del trasporto aereo al mercato e alle sue dinamiche, che ha dimostrato, negli anni più recenti, di poter promuovere un numero crescente di collegamenti a prezzi sempre più competitivi, grazie anche al raggiungimento di *load factor* elevati degli aeromobili, non ha portato, tuttavia, a un ridimensionato del numero dei servizi gravati dagli OSP come si potrebbe immaginare.

⁽¹⁾ Senza alcuna restrizione, l'Unione europea riconosce ai vettori muniti di licenza comunitaria, rilasciata ai sensi del reg. (CE) n. 1008/2008, la prima libertà dell'aria, ovvero il diritto di sorvolare Stati dell'Unione diversi da quello di origine e la seconda, consistente nel diritto di sostare nei loro aeroporti per motivi inerenti al volo (le c.d. libertà tecniche); la terza libertà dell'aria che attribuisce il diritto di sbarcare sul territorio di qualsiasi Stato europeo passeggeri, merci e posta imbarcati sul territorio dello Stato di cui l'aeromobile possiede la nazionalità; la quarta, consistente nel diritto di imbarcare sul territorio di qualsiasi Stato europeo passeggeri, merci e posta destinati al territorio dello Stato di cui l'aeromobile possiede la nazionalità; la quinta che attribuisce la facoltà di imbarcare passeggeri, merci e posta diretti verso qualsiasi altro Stato dell'Unione assieme al diritto di sbarcare passeggeri, merci e posta provenienti da qualsiasi altro Stato dell'Unione quando questo non è della bandiera dal quale, comunque, il volo proviene o verso il quale è diretto; la sesta libertà, ovvero il diritto di effettuare voli con inizio in un paese diverso da quello d'origine della compagnia, transitare per il paese d'origine per giungere in un paese terzo dell'Unione; la settima libertà, che consente di collegare due aeroporti in Europa senza dover transitare per un aeroporto del paese d'origine (libertà che ha consentito la rilevante crescita dei vettori *low cost* europei); l'ottava libertà che ha riguardo al cabotaggio consecutivo e che consiste nel diritto di compiere operazioni commerciali tra due o più punti del territorio di un solo altro Stato, in provenienza dal paese della nazionalità e, infine, la nona libertà che ha riguardo al cabotaggio puro. Per un più completo esame sulle libertà dell'aria, si. v. A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico*, Torino, 2020, 92 ss.

⁽²⁾ C. giust. CE 5 novembre 2002, C-467/98, *Commissione c. Danimarca*, in *Racc.* 2002, I-9519; C-468/98, *Commissione c. Svezia*, in *Racc.* 2002, I-9575; C-469/98, *Commissione c. Finlandia*, in *Racc.* 2002, I-9627; C-471/98, *Commissione c. Belgio*, in *Racc.* 2002, I-9681; C-472/98, *Commissione c. Lussemburgo*, in *Racc.* 2002, I-9741; C-475/98, *Commissione c. Austria*, in *Racc.* 2002, I-9797; C-476/98, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 2002, I-9855. Per un approfondimento sulle sentenze *open sky* si v. A. MASUTTI, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla legittimità degli accordi open sky*, in *Dir. trasp.* 2003, 158.

Il forte aumento dei servizi *low cost*, che in Italia nel 2019 hanno rappresentato il 55,08% dei servizi offerti con un incremento dell'11,7% rispetto al 2018 e un totale di passeggeri trasportati pari a 105,9 milioni ⁽³⁾, non si è rivelato capace di garantire la continuità territoriale a favore delle aree periferiche e a bassa densità di traffico del Paese e delle isole, dato che l'aumento della concorrenza induce gli operatori alla ricerca di maggiore redditività, lasciando scoperte tratte meno appetibili ⁽⁴⁾.

Non è quindi un caso che la percentuale di crescita degli OSP sia stata più che proporzionale rispetto a quella dei trasporti aerei in regime di libera concorrenza. In altre parole, la presenza di una maggiore offerta di servizi aerei non ha inciso sull'offerta di quelli gravati dagli oneri in parola. Basti pensare che nel 2001, con una presenza di vettori *low cost* nel mercato europeo pari al 4%, le rotte soggette a OSP erano centosei ⁽⁵⁾, mentre nel 2017, con una presenza di vettori *low cost* pari al 35,5%, il numero degli OSP è considerevolmente aumentato, contando centosettantanove rotte. Pertanto, a fronte di un incremento del 31,5% della quota di mercato dei vettori *low cost* in Europa, negli stessi anni si è assistito a un incremento del 68,87% delle tratte servite in regime di OSP.

L'attualità degli OSP nel correggere l'inadeguatezza del mercato è ulteriormente confermata dal fatto che essi hanno trovato riconoscimento anche in un mercato fortemente liberalizzato come quello statunitense ⁽⁶⁾ dove sono erogate compensazioni statali per oltre cento tratte servite in regime di *essential air service*. Così come quello statunitense, anche il mercato europeo contempla la possibilità di finanziamenti statali a fronte dell'adempimento degli oneri, ma solo nella misura necessaria per coprire i costi netti sostenuti per la prestazione del servizio, tenuto conto dei ricavi ottenuti e di

⁽³⁾ Dati tratti dal report di ENAC, *Traffico low cost 2019*, del 1° ottobre 2020 consultabile al link https://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2020-Ott/Traffico_LLC_2019.pdf.

⁽⁴⁾ M.D. WITTMAN-F. ALLROGGEN-R. MALINA, *Public service obligations for air transport in the United States and Europe: connectivity effects and value for money*, in *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 2016, 115.

⁽⁵⁾ Si v. M. DEIANA, *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.* 2001, 423, con allegata Appendice relativa all'elenco dei collegamenti gravati da OPS aggiornata al maggio 2001.

⁽⁶⁾ Tale mercato subì un forte processo di liberalizzazione sin dal 1978, con l'*Airline Deregulation Act*. Sul punto si v. M.D. WITTMAN-F. ALLROGGEN-R. MALINA, *Public service obligations for air transport in the United States and Europe: connectivity effects and value for money*, cit., 112. Si v. B.F. HAVEL-G. SANCHEZ, *The principles and practice of international aviation law*, New York, 2014, 69 ss.

un margine di profitto ragionevole (art. 17, comma 8, reg. n. 1008/2008) ⁽⁷⁾. Ancorché la decisione di imporre OSP non si traduca automaticamente né in un diritto degli Stati membri di limitare l'accesso alle rotte a un unico operatore né di riconoscere compensazioni finanziarie ⁽⁸⁾, è stato valutato che il 90% dei movimenti gravati da OSP in Europa e negli Stati Uniti è regolarmente finanziato ⁽⁹⁾.

Un ulteriore elemento che merita di essere richiamato, e che conferma la capacità degli OSP di saper cogliere le mutate esigenze delle popolazioni che vivono in aree periferiche o in via di sviluppo, è la constatazione che mentre in precedenza gli OSP erano istituiti per collegamenti *point to point* dagli aeroporti delle regioni periferiche verso aeroporti anche di ridotte dimensioni, oggi sono prevalentemente istituiti per le tratte che collegano gli aeroporti di queste regioni con i grandi *hub*. In tal modo offrono al passeggero l'opzione di proseguire verso mete internazionali.

A quanto anticipato va poi aggiunto che l'inadeguatezza del mercato a soddisfare le esigenze di continuità territoriale delle zone periferiche dell'Unione europea è apparsa più che mai evidente durante la crisi causata dal Covid-19. La Commissione europea è intervenuta al fine di rispondere a specifiche necessità e per sostituire le offerte commerciali non più disponibili a causa dell'epidemia ⁽¹⁰⁾. Su questi ultimi interventi della Commissione ci si soffermerà nei paragrafi finali.

2. *Gli aspetti di maggiore vulnerabilità nell'istituzione degli OSP* — L'esperienza di questi decenni consente di poter affermare che i soggetti coinvolti nell'offerta degli OSP, ovvero le autorità pubbliche degli Stati membri, gli aeroporti e le compagnie aeree, non sono portatori di interessi comuni, su-

⁽⁷⁾ Per una riflessione sugli OPS si v. A. ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.* 2000, 67.

⁽⁸⁾ Proprio come è avvenuto in Sardegna dove Air Italy si offrì di esercitare gratuitamente le rotte aeree da Olbia su Fiumicino e Malpensa e ritorno senza compensazione finanziaria, continuativamente per 12 mesi fino al 16 aprile 2019.

⁽⁹⁾ Nel solo 2010, nel mercato statunitense e degli undici paesi europei in cui gli OSP erano attivi questi hanno costituito il 2,5% di tutti i movimenti commerciali, integrando l'1% del totale della connettività. Si v. M.D. WITTMAN-F. ALLROGGEN-R. MALINA, *Public service obligations for air transport in the United States and Europe: connectivity effects and value for money*, cit., 119.

⁽¹⁰⁾ Si v. Commissione europea, *Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak*, 13 maggio 2020, punto 1.2.

scettibili di agevolarne l'adozione. Si è visto che in più d'una occasione, a fronte di una carenza del mercato e di una successiva imposizione di OSP con finanziamenti statali, le compagnie aeree sono restie a offrire la propria candidatura ⁽¹¹⁾. Le compagnie potrebbero non ravvisare vantaggi dall'esercizio degli OSP in ragione dei rilevanti costi operativi e dell'impegno organizzativo che essi richiedono o in ragione dell'inconciliabilità degli oneri con i loro modelli di business caratterizzati, ad esempio, da una forte flessibilità che varia a seconda dell'evoluzione del *load factor* o della stagione. Sono valutazioni, queste, che mal si conciliano con requisiti di continuità, regolarità, tariffazione e capacità richiesti dall'attuale quadro normativo sugli OSP ⁽¹²⁾.

Per tali ragioni il percorso per l'istituzione degli oneri è complesso e caratterizzato da istanze non facilmente conciliabili. Esse vedono, da un lato, le autorità di governo, sollecitate a garantire più adeguate capacità o più elevate frequenze, in ragione di un inevitabile aumento delle esigenze delle popolazioni locali e, dall'altro, gli operatori aerei, che potrebbero manifestare interesse per gli OSP a fronte di adeguati interventi di finanziamento non sempre condivisi dalla Commissione europea ⁽¹³⁾.

Per offrire strumenti adeguati a superare le difficoltà richiamate e «spiegare l'interpretazione data dalla Commissione ai criteri indicati nel regolamento e descrivere le procedure applicabili da seguire» ⁽¹⁴⁾, l'istituzione comunitaria è intervenuta con una Comunicazione del 17 giugno 2017, denominata «Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1008/

⁽¹¹⁾ Con il d.m. n. 5/2014 sono stati modificati gli OSP imposti su alcune tratte per gli aeroporti di Trapani, Lampedusa e Pantelleria a causa dell'assenza di offerte nelle relative procedure di gara.

⁽¹²⁾ Le compagnie aeree tengono conto anche della variabilità dei contratti di affidamento esclusivo e del rispetto di tutte le condizioni stabilite per l'imposizione di OSP; condizioni che possono complicare l'allineamento delle aspettative dei soggetti coinvolti e, successivamente, la creazione di profitto. Ad esempio, i contratti di esclusiva possono essere lordi o netti: nel primo caso l'offerta del vettore che partecipa alla gara deve comprendere tutti i costi operativi e, a seguito dell'affidamento e della prestazione dei servizi, tutti i ricavi vanno all'autorità dello Stato membro che successivamente prevede una compensazione per i costi sostenuti, tenendo in considerazione un margine ragionevole di profitto; nel secondo caso, invece, i ricavi vanno all'operatore, con la previsione, ad esempio, di incentivi statali per incrementare il *load factor*.

⁽¹³⁾ Da ultimo, si veda il ricorso al TAR Sicilia presentato da Ryanair l'11 giugno 2020 contro il bando di continuità territoriale dell'aeroporto di Comiso.

⁽¹⁴⁾ Punto 11 della comunicazione della Commissione n. 194/1 del 2017, *Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio — Oneri di servizio pubblico (OSP)*, del 17 giugno 2017.

2008 del Parlamento europeo e del Consiglio — Oneri di servizio pubblico (OSP)», che verrà esaminata nei successivi paragrafi. La Commissione ha dato conto della necessità di intervenire per chiarire come debbano essere applicate le norme comunitarie che disciplinano gli oneri alla luce dei principi sugli aiuti di Stato del TFUE. Questo, per l'assenza di una giurisprudenza della Corte di giustizia relativa agli OSP che possa aiutare ed orientare i governi degli Stati membri nel percorso da seguire per la loro istituzione.

3. *L'individuazione delle best practices per l'istituzione degli OSP nell'Unione europea* — Con gli Orientamenti comunitari del 2017 la Commissione intende facilitare, attraverso il meccanismo degli OSP, l'accesso a regioni isolate o in via sviluppo, laddove uno Stato membro ritenga che gli obiettivi della politica di sviluppo regionale non saranno adeguatamente soddisfatti se lasciati esclusivamente al libero gioco delle forze di mercato. Gli OSP possono svolgere un ruolo estremamente positivo in termini di connettività: per questa ragione la Commissione non manca di ricordare che un aumento del 10% della connettività favorisce un incremento del PIL (pro capite) di un ulteriore 0,5% e del tasso di crescita dell'1%, oltre a determinare un aumento complessivo della produttività del lavoro⁽¹⁵⁾. Al contempo, tuttavia, la Commissione non manca di ricordare che gli oneri rappresentano pur sempre un'eccezione al principio della libera prestazione di servizi aerei all'interno dell'Unione che, come si è anticipato, riconosce il più ampio godimento delle libertà commerciali alle imprese di trasporto comunitarie.

Al fine di evitare eventuali abusi del sistema dovuti alle restrizioni sproporzionate della concorrenza rispetto agli obiettivi sociali ed economici perseguiti⁽¹⁶⁾ la Commissione, forte di un'esperienza di oltre venticinque anni di monitoraggio degli oneri, interviene affrontando le questioni più complesse che potrebbero sorgere nel processo di istituzione degli OSP con gli orientamenti in esame⁽¹⁷⁾.

(15) In tal senso, si v. InterVISTAS, *Economic Impact of European Airports – A Critical Catalyst to Economic Growth*, uno studio per l'*Airports Council International Europe* (ACI), gennaio 2015.

(16) Punto 7 della comunicazione, cit.

(17) Le condizioni e i requisiti degli OSP sono stabiliti negli articoli da 16 a 18 del reg. (CE) n. 1008/2008. Il regolamento garantisce l'apertura, la pubblicità e la trasparenza della procedura per l'imposizione di OSP. Il monitoraggio della Commissione europea sulla corretta applicazione delle norme relative agli OSP, effettuato anche

3.1. *Le rotte oggetto degli OSP* — La Commissione ricorda che gli OSP possono essere imposti solamente per servizi aerei di linea e relativamente a due tipologie di rotte, ovvero quelle verso un aeroporto di una regione periferica o in via di sviluppo e quelle a bassa intensità di traffico.

3.1.1. *Le regioni periferiche o in via di sviluppo* — La Commissione chiarisce che è periferica una regione isolata o raggiungibile con difficoltà dalla capitale o da qualsiasi altra città principale dello Stato membro. La lontananza e l'isolamento devono, tuttavia, essere valutati in relazione al territorio dello Stato membro, ai suoi centri amministrativi, d'affari, d'istruzione e medici e in riferimento al territorio e a centri simili degli altri Stati membri con cui confina e ai relativi collegamenti già esistenti.

Quanto alla regione in via di sviluppo, ovvero una regione che soffre di ritardi nello sviluppo economico, ad esempio in termini di PIL pro capite o tasso di disoccupazione, la Commissione, dopo aver preso atto che anche le situazioni delle regioni appartenenti a uno stesso Stato membro possono essere significativamente diverse tra loro, suggerisce che tale qualificazione possa essere stabilita dallo Stato membro a seguito di un confronto con i parametri sopra indicati a livello nazionale ⁽¹⁸⁾.

È una valutazione questa che può essere fatta per alcune zone dell'Italia come, ad esempio, la Sardegna che, con un PIL per abitante pari al 69% della media europea, può essere qualificata come una regione in via di sviluppo ⁽¹⁹⁾ ed il cui PIL beneficia delle attività legate al turismo che,

con gli orientamenti in esame, è finalizzato a evitare abusi del sistema dovuti alle restrizioni sproporzionate della concorrenza rispetto agli obiettivi sociali ed economici perseguiti. Con gli orientamenti l'obiettivo della Commissione è di consigliare e affrontare il maggior numero possibile di potenziali questioni; questo, alla luce dell'esperienza maturata nel corso di anni di esame dei singoli casi generalmente noti solo allo Stato membro coinvolto e alla Commissione stessa.

⁽¹⁸⁾ Si veda il punto 20, lett. *b*), nota n. 17 della comunicazione, cit., la quale specifica che «le regioni meno sviluppate nel quadro della politica regionale dell'UE (dove il PIL per abitante è inferiore al 75% della media dell'UE) soddisferebbero generalmente questa condizione». Per un'ulteriore qualificazione europea delle regioni in via di sviluppo si veda: il regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, la comunicazione della Commissione n. 534/2017 del 20 settembre 2017, la relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle Regioni n. 583/2017 del 9 ottobre 2017, la comunicazione della Commissione n. 623/2017 del 24 ottobre 2017, il report della Commissione n. 67/2018 del 12 dicembre del 2018 e il report della Commissione n. 104/2020 del 20 marzo 2020.

⁽¹⁹⁾ 26° *Rapporto CRENoS sull'Economia della Sardegna*, consultabile al link <https://crenos.unica.it/crenosterritorio/sites/default/files/allegati-pubblicazioni-tes/26%20%20C2%B0%20Rapporto%20CRENoS%20sull%27Economia%20della%20Sardegna.pdf>, 5 ss.

più di altre, richiedono un'offerta adeguata e continuativa di servizi di trasporto ⁽²⁰⁾.

3.1.2. *Le regioni a bassa intensità di traffico* — Quanto alle regioni le cui rotte sono interessate da una bassa intensità di traffico, tanto da necessitare l'imposizione di OSP, sul punto la Commissione prende atto dell'assenza di un criterio quantitativo nel regolamento n. 1008/2008. Ricorrendo all'esperienza di un gran numero di casi esaminati, ritiene plausibile affermare che una rotta con un volume di traffico annuale superiore a centomila passeggeri non possa di norma essere considerata una rotta a bassa densità di traffico ⁽²¹⁾. Gli orientamenti non mancano di evidenziare che il parametro numerico non deve essere considerato come un dato oggettivo assoluto, poiché non è detto che rotte con meno di centomila passeggeri annui siano necessariamente a bassa densità di traffico. Ciò che la Commissione intende chiarire è che quanto più è alto il numero di passeggeri su una specifica rotta, tanto più potrebbe essere difficile per uno Stato membro dimostrare la necessità di istituire degli oneri. In altre parole, spetta allo Stato membro dimostrare che la rotta in questione non è servita secondo criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minime in regime di concorrenza dagli operatori aerei ⁽²²⁾. È una dimostrazione da dare attraverso la prova dell'insufficienza delle rotte già attive o dei sistemi di trasporto alternativi esistenti da e per la regione interessata.

3.2. *Sull'essenzialità della rotta* — Indipendentemente dal fatto che le rotte servano una regione periferica o in via di sviluppo o una a bassa densità di traffico, la condizione che la Commissione vede come necessaria per

⁽²⁰⁾ Il 7% del PIL della Regione è generato dal settore turistico. Così è stato rilevato durante la conferenza per il turismo del lusso di Confindustria Sardegna, tenuta a Portocervo il 4 luglio 2019, si v. <https://www.olbianotizie.it/articolo/47740-il-turismo-in-sardegna-vale-il-7-percento-del-pil-ma-potrebbe-arrivare-al-20-ecco-come>. Tuttavia, la stagionalità dei flussi turistici continua ad essere uno dei problemi maggiori per la Regione: l'82% delle presenze turistiche si concentra nel periodo che va da giugno a settembre (si v. pagina 11 del 26° *Rapporto CRENoS sull'Economia della Sardegna*) e il 57% del traffico aereo totale della Regione è concentrato nei mesi estivi, si v. pagina 53 del rapporto *Destinazione Sardegna 2018-2021, Piano Strategico di Sviluppo e Marketing Turistico della Sardegna*, 2018, consultabile al link http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_231_20181221121007.pdf.

⁽²¹⁾ Tale indicazione è stata fornita anche dalla decisione della Commissione C(2016) 6031 del 27 settembre del 2016 sugli aiuti di Stato della Romania per gli aeroporti regionali romeni.

⁽²²⁾ Si veda il punto 20, lett. b) della comunicazione, cit.

l'istituzione degli OSP è che le rotte siano essenziali per lo sviluppo economico e sociale dell'area. Sul punto viene ribadito che tale valutazione deve sempre essere eseguita tenendo conto delle circostanze specifiche del caso lasciando, quindi, agli Stati membri un margine di discrezionalità nel giudizio di essenzialità. Tuttavia, tale potere discrezionale dovrebbe essere esercitato sulla base di fattori oggettivi relativi alle esigenze in materia di connettività conformemente al regolamento e, più in generale, al diritto dell'Unione (23).

Una rotta è chiaramente essenziale per una determinata zona — e vitale per le popolazioni locali — qualora colleghi un'isola o una regione isolata. La Commissione stessa, tuttavia, attribuisce il carattere dell'essenzialità anche a rotte che collegano aree non necessariamente remote quali, ad esempio, città di piccole e medie dimensioni con importanti centri economici e amministrativi, qualora lo sviluppo economico e sociale delle regioni coinvolte lo richieda. Al riguardo, viene richiamato l'esempio degli OSP imposti su una rotta che collega la capitale di uno Stato membro insulare a Bruxelles, poiché quest'ultima è la città dove le diverse istituzioni e i vari organismi dell'Unione hanno i propri uffici.

3.3. *Sulla necessità e adeguatezza degli OSP* — Un ulteriore requisito per l'imposizione degli oneri, anch'esso fonte di molteplici confronti tra Stati membri e la Commissione europea, è quello della loro necessità e adeguatezza (24). In particolare, è richiesta «una giustificazione particolarmente solida» che dimostri l'assenza o l'inadeguatezza di servizi di trasporto alternativi già esistenti nella stessa *catchment area* (25) dell'aeroporto coinvolto. Sul punto, il confronto con la Commissione ha ad oggetto la valutazione del livello di sviluppo delle vie di accesso stradali, autostradali o ferroviarie ai vari aeroporti e, in genere, il sistema di interconnessione tra gli stessi.

In Italia, sappiamo che lo sviluppo infrastrutturale è disomogeneo, il nord del Paese è caratterizzato dalla presenza di modalità di trasporto alternative grazie ai servizi ferroviari ad alta velocità e ad una rete autostradale

(23) Così l'art. 16 del reg. (CE) n. 1008/2008, interpretato nei punti 25, 26 e 27 della comunicazione. Si v. altresì il punto 37 della comunicazione, cit.

(24) La selezione dell'aeroporto interessato deve essere debitamente giustificata ed effettuata considerando l'equilibrio tra l'OSP, le esigenze di sviluppo economico e sociale della regione e l'effetto combinato di tutti i vettori che operano o intendono operare sulla rotta. Si v. punti 36, 37 e 37 della comunicazione.

(25) Un'area calcolata in 100 chilometri dall'aeroporto onerato. Punto 41 della comunicazione.

articolata ⁽²⁶⁾, mentre il sud e le isole non vantano un analogo sviluppo. Il trasporto aereo costituisce, per queste ultime regioni, il servizio più vantaggioso per i passeggeri, come dimostra il fatto che in queste zone il 73% del traffico aereo è domestico e diretto principalmente a Roma e Milano ⁽²⁷⁾, città che altrimenti sarebbero raggiungibili in tempi molto lunghi. Basti considerare, ad esempio, che la durata media di un viaggio in traghetto tra il porto di Civitavecchia e quello di Olbia varia tra le cinque e le sette ore, mentre un volo tra uno degli aeroporti sardi e Malpensa o Fiumicino dura circa un'ora. È difficile, alla luce di questo solo dato, considerare come alternativi i servizi di trasporto aereo e marittimo, con la conseguenza che si deve riconoscere agli OSP aerei con la Sardegna i requisiti di necessità e adeguatezza.

3.4. *Ulteriori indicazioni della Commissione* — Il regolamento n. 1008/2008 prevede l'imposizione degli OSP per rotte singole o, nei casi in cui ciò sia giustificato per motivi di efficienza operativa, per serie di rotte con la conseguenza che viene concessa l'esclusività a un solo vettore per un gruppo di rotte soggette a OSP. Nulla impedisce che, per motivi di semplificazione amministrativa, uno Stato membro pubblichi un bando di gara unico per l'affidamento di molteplici rotte nei casi in cui queste presentino importanti complementarità (ad esempio, rotte verso/entro un arcipelago isolato o zone scarsamente popolate e lontane).

Tuttavia, la Commissione sottolinea che gli Stati membri non possono effettuare un raggruppamento di rotte poiché l'essenzialità, la necessità e l'adeguatezza devono sempre essere valutate con riguardo a ogni singola «rotta» e non a «pacchetti di rotte», anche quando l'affidamento di molteplici rotte venga stabilito da un unico bando. È una posizione, questa della Commissione, finalizzata a impedire l'introduzione di indebite limitazioni ai vettori nell'accesso alle rotte in concorrenza.

Infine, merita di essere richiamato un importante chiarimento della Commissione la quale sottolinea che il regolamento n. 1008/2008 non limita gli OSP alle rotte domestiche ben potendo riguardare anche rotte intracomunitarie purché soddisfino le condizioni ivi indicate ⁽²⁸⁾. Questo, come la

⁽²⁶⁾ R. MERKERT-L. MANGIA, *Efficiency of Italian and Norwegian airports: a matter of management or of the level of competition in remote regions?*, in *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 2014, 30 ss.

⁽²⁷⁾ G. DE CARLI, *Gli aeroporti italiani: dotazione e gestione delle infrastrutture*, in *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione* (a cura di F. Ballassone e P. Casadio), Roma, 2011, 731 ss.

⁽²⁸⁾ Punto 21 della comunicazione, cit. Ad esempio, la Francia ha istituito rotte intracomunitarie in regime di OSP da Parigi Orly a Pointe-à-Pitre, nel territorio di

Commissione ricorda, poiché quanto più una città, una regione o un paese sono collegati per via aerea verso altre destinazioni in Europa e in altre parti del mondo, tanto maggiore è la crescita economica che possono generare ⁽²⁹⁾.

4. *Le divergenze di interessi* — Sussistono, come si è anticipato, elementi di valutazione controversi nel processo di istituzione degli OSP che spesso trovano su tavoli contrapposti le autorità di governo degli Stati membri e la Commissione europea.

I primi sono chiamati a tener conto delle peculiarità del territorio e delle diverse esigenze dei cittadini ⁽³⁰⁾ e delle imprese, della stagionalità dei servizi offerti in concorrenza e, in generale, delle condizioni dei servizi nel mercato di riferimento. Tutto questo per valutare l'inadeguatezza dei servizi offerti in libera concorrenza soprattutto laddove adottino politiche commerciali aggressive.

Agli Stati membri si contrappone la Commissione che, nel tracciare i confini tra servizi che devono rimanere di prerogativa del mercato e servizi che possono esserne sottratti per l'incapacità di quest'ultimo di soddisfare esigenze di continuità e tariffazione, è chiamata a una complessa attività di valutazione. Tale attività consiste in un'analisi delle effettive esigenze della popolazione affinché, da un lato, i diritti fondamentali, come quello alla mobilità, non vengano compromessi e, dall'altro, l'istituzione degli OSP non sottragga indebitamente rotte al mercato né introduca meccanismi di sovracompensazione in violazione delle norme europee sugli aiuti di stato.

Un esempio di ricerca dell'equilibrio tra interessi divergenti è dato dalla regione Sardegna, i cui aeroporti registrano un volume di traffico annuale che, valutato nel suo complesso, sembrerebbe poter essere servito esclusivamente dal libero mercato. Gli aeroporti di Cagliari, Alghero e Olbia, in base ai dati dell'ultimo rapporto annuale pubblicato dall'ENAC, hanno registrato un volume di traffico rispettivamente di oltre quattro milioni di passeggeri per il primo, di oltre un milione per il secondo e di quasi tre milioni per il terzo (tenendo conto anche del traffico gravato da OSP) ⁽³¹⁾. Tuttavia, il

Guadalupa dall'aprile del 1997 o, ancora, la Repubblica di Cipro ha istituito rotte per Larnaca e Bruxelles dall'ottobre 2015.

⁽²⁹⁾ Comunicazione della Commissione n. 598/2017, *Una strategia per l'aviazione in Europa*, del 7 dicembre 2015.

⁽³⁰⁾ Ad es. la richiesta di servizi aerei di alta qualità, requisito che la stessa Commissione non esita a ritenere essenziale. Si v. la comunicazione ult. cit.

⁽³¹⁾ In particolare, nel 2019 l'aeroporto di Cagliari ha registrato 4.760.858 passeggeri, l'aeroporto di Alghero ha registrato 1.385.647 passeggeri e l'aeroporto di Olbia ha

mercato non è in grado di soddisfare le esigenze di continuità territoriale in ragione della forte stagionalità che caratterizza le rotte con l'isola. Ad esempio, negli aeroporti di Olbia e di Alghero si registrano una forte stagionalità e squilibri in termini di domanda, che nei mesi invernali è rappresentata per il 75% da soli passeggeri residenti ⁽³²⁾ con la conseguenza che se le tratte fossero di sola prerogativa del mercato si assisterebbe a una politica tariffaria penalizzante per la popolazione locale.

5. *Le problematiche connesse al requisito della continuità* — Il requisito della continuità consiste nel garantire l'operatività della rotta onerata per un certo periodo di tempo ⁽³³⁾ che può variare in considerazione, ad esempio, della forte stagionalità di una rotta. In questo caso, il requisito si rivela essenziale per garantire un servizio minimo durante tutti i periodi dell'anno e, dunque, anche in quelli in cui la presenza di servizi aerei offerti dal mercato tende a ridursi ⁽³⁴⁾.

Obblighi di continuità sono stati imposti, per i collegamenti con la Sardegna, dal d.m. n. 367/2018 che ha richiesto per la tratta da Cagliari a Roma Fiumicino e ritorno la garanzia di sette frequenze minime giornaliere, con capacità minima giornaliera di 2680 posti per i primi quattro mesi dell'anno e di dodici frequenze minime giornaliere, con capacità minima giornaliera di 4380 posti nei mesi di luglio e agosto, proprio per soddisfare le esigenze lavorative, di studio e di salute dei residenti. La continuità, come si vede, non è ridotta nei mesi estivi, durante i quali il mercato del trasporto aereo è più dinamico in ragione della forte attrattiva turistica dell'isola, e questo per prevenire difficoltà di accesso dei passeggeri residenti ai posti disponibili, in buona parte acquistati dai non residenti che, per poter avere certez-

registrato 2.934.290 passeggeri. Si v. pagina 20 del rapporto ENAC, *Dati di traffico 2019*, consultabile al link <https://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2020-Giu/Dati%20di%20traffico%202019.pdf>.

⁽³²⁾ A. DI FRANCESCO-R. PAGLIARI, *The potential impact of removing service obligation regulations on air fares between the Italian Mainland and the island of Sardinia*, in *Journal Transport Geography* 2012, 336.

⁽³³⁾ Punti 51, 52, 53 della comunicazione, cit.

⁽³⁴⁾ Per questo motivo gli obblighi di continuità potrebbero essere garantiti a loro volta con dei meccanismi di *enforcement* che prevedano l'erogazione di una sanzione, ma la minaccia di sanzioni potrebbe risultare troppo severa, fungere da deterrente per l'avvio del servizio da parte dei vettori e, di fatto, condurre così al risultato opposto rispetto a quello per il quale gli obblighi di continuità sono stati istituiti.

za di raggiungere l'isola nel periodo estivo, provvedono con largo anticipo all'acquisto dei biglietti ⁽³⁵⁾.

6. *L'approccio della Commissione europea nella valutazione delle compensazioni a favore dei vettori aerei* — Sono gli Stati membri a stabilire il valore delle compensazioni a favore dei vettori, purché ciò avvenga nel rispetto delle disposizioni degli articoli 107-109 del TFUE in materia di aiuti di Stato e dei criteri interpretativi da tempo indicati dalla Corte di Giustizia ⁽³⁶⁾.

Le preoccupazioni sollevate della Commissione sono volte a evitare che tramite sovvenzioni pubbliche si faccia fronte alle inefficienze operative e organizzative dei vettori selezionati per la prestazione del servizio. È una preoccupazione non priva di fondamento dato che i Paesi comunitari hanno erogato sussidi per 136 delle 179 rotte servite in regime di OSP per un ammontare di almeno trecento milioni di euro all'anno ⁽³⁷⁾.

Tale considerazione vale anche per mercati diversi da quelli comunitari, ad esempio quello statunitense dove la competitività non è certo ostacolata dalla presenza di servizi erogati in regime di *essential air service* e dove nel 2019, per le oltre cento tratte servite in regime di essenzialità, sono stati erogati sussidi per circa 623 milioni di dollari ⁽³⁸⁾. Somme rilevanti ma evidentemente commisurate ai costi del comparto del trasporto aereo.

⁽³⁵⁾ Sulla qualificazione dei passeggeri residenti come *late-bookers* e dei passeggeri non residenti come *early-bookers*, si v. A. DI FRANCESCO-R. PAGLIARI, *The potential impact of removing service obligation regulations on air fares between the Italian Mainland and the island of Sardinia*, cit., 336.

⁽³⁶⁾ C. giust. CE 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark*, in *Racc.* 2003, I-7747. Se rispettano tutti e quattro i criteri della sentenza *Altmark*, tra cui la necessità che i parametri usati per il calcolo delle compensazioni siano stabiliti anticipatamente e in modo obiettivo e trasparente, queste non costituiranno aiuti di stato. Qualora non rispettino i criteri *Altmark*, alle compensazioni sarà applicato il c.d. trattamento *de minimis*, che esclude l'obbligo di notifica degli aiuti alla Commissione quando non superano la soglia di 500mila euro su base triennale fissata dal reg. (UE) n. 360/2012. Se la compensazione costituisce un aiuto e non rientra tra le ipotesi dei c.d. aiuti *de minimis*, la decisione 2012/21/UE indica i requisiti in presenza dei quali, per misure di importo limitato, non c'è l'obbligo di notifica alla Commissione. Ad esempio, è richiesto che la durata dell'incarico non vada oltre quanto necessario per ammortizzare investimenti significativi. Per le misure di sostegno non coperte dalla decisione 2012/21/UE, che vanno notificate alla Commissione, la comunicazione della Commissione n. 8/03 del 2012 indica le condizioni per ritenere l'aiuto compatibile: in particolare, giustificare la durata dell'incarico con riferimento a criteri oggettivi e seguire una contabilità che consenta di verificare periodicamente l'assenza di sovra-compensazioni.

⁽³⁷⁾ Punto n. 3 della comunicazione, cit.

⁽³⁸⁾ Dati dell'ultimo monitoraggio delle tratte servite in regime di EAS, pubblicato il 4 novembre 2019 dal *Department of Transportation* e consultabile sul sito web: <https://>

Si segnala, infine, che i principi in tema di divieto di aiuti di Stato agli operatori del settore, e sin qui richiamati, sono stati recentemente ribaditi dal Tribunale dell'Unione europea ⁽³⁹⁾ in occasione della decisione sui ricorsi presentati da tre compagnie contro la pronuncia della Commissione europea ⁽⁴⁰⁾ che dichiarava parzialmente incompatibile col mercato interno l'aiuto concesso dall'Italia a favore di varie compagnie aeree europee che servivano la Sardegna ⁽⁴¹⁾.

7. *Le più recenti iniziative adottate a seguito del Covid-19 e note conclusive* — L'istituto degli OSP ha avuto una grande evoluzione all'interno del mercato europeo e internazionale dei trasporti aerei. Grazie all'adeguamento del sistema alle mutate esigenze dei passeggeri, gli OSP costituiscono un elemento di garanzia per tutti i passeggeri residenti in aree periferiche o in via di sviluppo e rappresentano un'adeguata soluzione a carenze del mercato che avrebbero altrimenti ricadute sulle esigenze di connettività e sullo sviluppo economico e sociale delle regioni.

www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/docs/mission/office-policy/aviation-policy/356036/subsidized-eas-report-communities-outside-alaskanovember-2019.pdf.

⁽³⁹⁾ Trib. Ue 13 maggio 2020, T-8/18, *EasyJet Airline Co. Ltd. c. Commissione europea*; T-607/17, *Volotea SA c. Commissione europea*; T-716/17, *Germanwings GmbH c. Commissione europea*.

⁽⁴⁰⁾ Dec. (UE) n. 1861/2017 della Commissione, del 29 luglio 2016, sull'aiuto di Stato SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) — *Italia — Compensazione agli aeroporti sardi per obblighi di servizio pubblico (SIEG)*, secondo cui il regime di sostegno istituito, in Italia, dalla Sardegna ai fini dello sviluppo del trasporto aereo costituiva un aiuto di Stato parzialmente incompatibile con il mercato interno.

⁽⁴¹⁾ In particolare, la legge regionale n. 10/2010, conformemente all'articolo 108, paragrafo 3 del TFUE, autorizzava il finanziamento degli aeroporti dell'isola ai fini dello sviluppo del trasporto aereo. Tuttavia, nella sentenza in esame, il Tribunale ha rilevato che le misure di attuazione di tale legge prevedevano la conclusione di accordi commerciali tra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree e fissavano le condizioni del rimborso da parte della Regione alle società di gestione aeroportuale delle somme versate da queste ultime alle compagnie aeree in forza di tali accordi. Pertanto, mentre la legge regionale designava gli aeroporti come beneficiari dei finanziamenti, le misure controverse li rendevano soltanto intermediari tra la Regione e le compagnie aeree, di fatto uniche destinatarie dei benefici. Il Tribunale ha confermato che i pagamenti effettuati dalle società di gestione aeroportuale alle compagnie aeree rappresentavano una mobilitazione di risorse statali, in quanto i fondi versati dalla Regione alle società di gestione aeroportuale erano stati utilizzati per effettuare i pagamenti alle compagnie. Pertanto, il Tribunale, analizzando il meccanismo di compensazione, ha dedotto che il divieto degli aiuti di Stato poteva applicarsi ai pagamenti effettuati dalle società di gestione aeroportuale alle compagnie aeree in applicazione delle misure controverse.

Questo è quanto è avvenuto nel caso della regione Sardegna, la cui esperienza è emblematica della difficoltà di trovare un equilibrio tra esigenze del territorio e dei suoi cittadini e il rispetto dei principi espressi dagli articoli 107 e ss. del TFUE in materia di aiuti di Stato ⁽⁴²⁾.

L'assenza di un quadro normativo stabile è certamente fonte di incertezza per i residenti, ulteriormente aggravata dalla generale crisi del sistema dei trasporti europei causata dall'epidemia di Covid-19.

Proprio a seguito delle gravissime conseguenze che l'emergenza sanitaria ha generato nel mercato dei trasporti aerei, la Commissione europea, in una nota del 15 aprile 2020, ha espresso la necessità di adottare «*a more relaxed approach*» riguardo al sistema di istituzione e assegnazione degli OSP con l'obiettivo di mitigare l'impatto economico della crisi. È un approccio che si è riscontrato nel complesso delle iniziative di recupero e risanamento del settore, ritenuto meritevole di assoluta priorità economica e politica ⁽⁴³⁾. Le misure in parola sono state adottate a decorrere dalla primavera del 2020 e hanno riguardato l'erogazione di prestiti e garanzie statali (inclusi prestiti a fondo perduto), ricapitalizzazione e nazionalizzazione di alcune

⁽⁴²⁾ La conseguenza dei rilievi che la Commissione ha mosso alla Regione è stata l'annullamento del regime OSP previsto dal d.m. n. 367/2018 e attualmente si assiste all'operatività contemporanea di due regimi diversi di continuità territoriale: le rotte Olbia-Roma Fiumicino e ritorno e Olbia-Milano Linate e ritorno sono sottoposte agli OSP di cui al d.m. n. 367/2018 e sono servite da Alitalia, in sostituzione di Air Italy in liquidazione, sino al 31 dicembre 2020; le rotte Alghero-Milano Linate e ritorno, Alghero-Roma Fiumicino e ritorno, Cagliari-Roma Fiumicino e ritorno, Cagliari-Milano Linate e ritorno sono sottoposte agli OSP di cui al d.m. n. 61/2013 e sono servite anch'esse da Alitalia sulla base di convenzioni in regime di proroga, in scadenza il 16 aprile 2020. A partire da questa data, scaduta tale convenzione con Alitalia non sarebbe stato più possibile acquistare i biglietti aerei; tuttavia, il 14 settembre 2020 la Regione ha confermato la proroga dei contratti con Alitalia fino al 31 gennaio 2021 per tutte le tratte da e per Cagliari e Alghero, con l'ulteriore subentro, come si è detto, della società sulle tratte da e per Olbia, e il 18 dicembre 2020 ha annunciato la richiesta di un'ulteriore proroga dei contratti in questione fino al 27 marzo 2021.

⁽⁴³⁾ L'Unione europea ha affermato che gli aiuti erogati per fronteggiare le conseguenze della pandemia sono compatibili con il mercato del trasporto aereo e ha stabilito che «*a compensation can be granted to airlines under Article 107(2)(b) TFEU for damages suffered due to the COVID-19 outbreak, even if they have received rescue aid in the last ten years*». Si v. statement n. 20/479, *Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on a draft proposal for a State aid Temporary Framework to support the economy in the context of the COVID-19 outbreak*, del 17 marzo 2020. Per un approfondimento sul punto si v. F. MUNARI, *Lifting the veil: COVID-19 and the need to reconsider airline regulation*, in *European Papers* 2020, 537 ss. e P. SUAÚ-SANCHED-A. VOLTES-DORTA-N. CUGUERÓ-ESCOFET, *An early assessment of the impact of COVID-19 on air transport: just another crisis or the end of aviation as we know it?*, in *Journal of Transport Geography* 2020, 1 ss.

società, mentre altri interventi hanno riguardato il differimento o l'esenzione dal pagamento dei diritti di traffico ed altre misure di sostegno ai lavoratori del settore aeronautico. È tra queste misure che si collocano quelle volte a 'semplificare' le procedure di assegnazione e finanziamento degli OSP ⁽⁴⁴⁾.

A quest'ultimo scopo, il 29 aprile 2020 è stata proposta la modifica del regolamento n. 1008/2008 che, oltre a mitigare le condizioni di sospensione o revoca delle licenze d'esercizio comunitarie stante l'attuale difficoltà in cui versano le compagnie comunitarie ⁽⁴⁵⁾, ha stabilito che per il periodo compreso tra l'1 marzo 2020 e il 31 dicembre 2020, agli Stati membri, senza alcuna preventiva intesa con la Commissione, possano rifiutare, limitare o imporre condizioni all'esercizio dei diritti di traffico se tale provvedimento è necessario per far fronte alla pandemia di Covid-19 ⁽⁴⁶⁾.

A seguito di questa modifica il 13 maggio 2020 la Commissione europea ha emanato degli Orientamenti sui finanziamenti statali alle rotte essenziali nel contesto dell'epidemia di Covid-19 ⁽⁴⁷⁾. Con questo documento la Commissione ha previsto un meccanismo di semplificazione nell'erogazione di

⁽⁴⁴⁾ Gli Stati Uniti hanno erogato prestiti per 58 miliardi di dollari alle compagnie aeree, l'Unione europea ha investito 3 miliardi in misure di sussidio ai trasporti aerei, come gli OSP, e 3 miliardi per il differimento del pagamento dei diritti di traffico. Si v. M. ABATE-P. CHRISTIDIS-A.J. PURWANTO, *Government support to airlines in the aftermath of the COVID-19 pandemic*, in *Journal of Air Transport Management* 2020, 5. Nel contesto di simili misure di sostegno, in Italia il d.l. n. 34/2020, il c.d. Decreto Rilancio (convertito con l. n. 77/2020), ha previsto l'istituzione di un fondo di 130 milioni di euro in favore delle compagnie titolari di licenza per il trasporto aereo passeggeri rilasciata dall'ENAC, che impiegano aeromobili con una capacità superiore a 19 posti (art. 198). Il successivo art. 202, invece, ha apportato delle modifiche all'art. 79 del d.l. n. 18/2020 (convertito con l. n. 27/2020) e — con l'obiettivo di portare a compimento il percorso intrapreso in favore di Alitalia — ha autorizzato la costituzione di una nuova società, direttamente controllata dal MEF o da società a prevalente partecipazione pubblica, per l'esercizio dell'attività d'impresa nel settore del trasporto aereo passeggeri.

⁽⁴⁵⁾ Tramite l'introduzione dei commi 1-bis, 1-ter e 1-quater all'articolo 9.

⁽⁴⁶⁾ Si v. art. 21-bis reg. 1008/2008. Tuttavia, a richiesta di uno qualsiasi degli altri Stati membri, o di propria iniziativa, la Commissione può sospendere il provvedimento limitativo qualora non sia necessario per far fronte all'emergenza o sia contrario in qualsiasi modo al diritto dell'Unione. Inoltre, l'art. 21-bis, comma 4 stabilisce che la Commissione «qualora constati [...] che i rifiuti, le limitazioni o le condizioni all'esercizio dei diritti di traffico imposte dagli Stati membri saranno probabilmente necessarie al di là del periodo di cui al paragrafo 1 [N.d.R. il 31 dicembre 2020] del presente articolo, adotta atti delegati conformemente all'articolo 25-bis per modificare il presente regolamento prorogando di conseguenza tale periodo».

⁽⁴⁷⁾ Si v. *Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak*, del 13 maggio 2020, cit.

compensazioni ai vettori aerei onerati, sottolineando la possibilità di finanziare sia rotte già sottoposte a OSP prima dell'epidemia e non più servite da vettori aerei in difficoltà, sia nuove rotte. Per la prima evenienza è stata riconosciuta agli Stati membri la facoltà di assegnare le rotte non più servite ad un nuovo operatore senza dover indire una nuova gara d'appalto⁽⁴⁸⁾. La compensazione finanziaria a favore del nuovo vettore non dovrà superare la differenza tra i ricavi medi osservati durante i mesi di crisi e la struttura dei costi sostenuti dallo stesso, tenendo conto della variazione delle frequenze e degli eventuali costi variabili⁽⁴⁹⁾.

Con riguardo alle rotte gestite in regime di libera concorrenza prima dell'epidemia e non più servite, la Commissione ha ritenuto che gli Stati membri possano assegnarle a uno o più vettori per un periodo di tre-sei mesi e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2020⁽⁵⁰⁾. Per l'assegnazione delle nuove rotte si applicherà l'art. 32, comma 2 della direttiva n. 24/2014 che in casi di estrema urgenza, come quella generata dall'epidemia, consente l'affidamento senza effettuare la gara d'appalto (e senza preventiva pubblicazione nella GUUE) ma con l'adozione di una procedura negoziata, previo assenso dello Stato membro⁽⁵¹⁾. La compensazione finanziaria per le nuove rotte dovrà essere quantificata in base al principio espresso poc'anzi e, dunque, non dovrà superare la differenza tra i ricavi medi osservati e la struttura dei costi, tenendo conto della variazione delle frequenze e dei costi variabili.

Queste ultime iniziative hanno reso gli OSP un importante strumento per fronteggiare non solo le inefficienze del mercato ma anche le gravi conseguenze generate dall'epidemia, in attesa di specifiche misure per la futura ripresa del settore.

Tuttavia, questi interventi sembrano inserirsi nel complesso di misure a favore dei vettori c.d. «tradizionali» ovvero delle ex compagnie di bandiera, poiché gli OSP sono stati, e appaiono tutt'ora, difficilmente conciliabili con modelli di business molto attenti alle dinamiche del mercato e ai sistemi organizzativi delle compagnie aeree *low cost*.

(48) Punto 2.3.1 degli orientamenti.

(49) Punto 2.3.3 degli orientamenti.

(50) Punto 2.3.2 degli orientamenti.

(51) Punto 2.3.3 degli orientamenti.