

**RIFLESSIONI SUL REGIME DI CONTINUITÀ TERRITORIALE AEREA  
DELLA SARDEGNA AI TEMPI DEL CORONAVIRUS \****Giovanni Pruneddu \*\**

SOMMARIO: 1. Le attuali disposizioni «anti Covid-2019» e il regime di continuità territoriale della Sardegna - 2. La compressione dei «servizi minimi» - 3. Accettazione dell'onere, compensazioni e coronavirus.

1. – Negli ultimi decenni la mobilità è stata considerevolmente condizionata da vari eventi socio-economici. Il comparto dei trasporti sembra subire ciclicamente contrazioni ed espansioni determinate da fattori esterni: basti pensare all'incremento di rotte e frequenze nel trasporto aereo conseguente al *boom* economico degli anni '80-'90, dopo che ormai la crisi petrolifera aveva precedentemente messo fuori mercato il trasporto marittimo di passeggeri a lungo raggio; può anche ricordarsi, in negativo, la forte contrazione legata agli attentati dell'11 settembre 2001. Del resto, trasporti e sviluppo sono sempre stati reciprocamente connessi <sup>1</sup>.

E così, anche nel caso della pandemia da coronavirus, la mobilità è stata in concreto fortemente ridimensionata, oltre che dai divieti e dalle limitazioni imposte dalle singole Autorità nazionali per comprimere la diffusione dell'infezione, dalle rimodulazioni della pianificazione delle frequenze operate autonomamente dalle imprese di trasporto, ivi comprese le compagnie aeree e marittime.

A conferma della ciclicità di tali tipologie di eventi, può rilevarsi come il recente Regolamento (Ue) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica il regolamento (Cee) n. 95/93 del

\* Il presente contributo è stato realizzato nell'ambito della ricerca finanziata dal fondo di Ateneo per la ricerca 2020.

\*\* Ricamatore di Diritto della navigazione nell'Università degli studi di Sassari.

<sup>1</sup> Non senza fondamento, si è rilevato come non fosse «esagerato affermare che il progresso umano s'identifica nel progresso dei mezzi di comunicazione» (così, testualmente, F. TAJANI, *I trasporti sotto l'aspetto economico*, ed. III, Milano, 1943, 6).



Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, adottato per attenuare le conseguenze più negative della pandemia sul comparto del trasporto aereo, abbia adottato soluzioni omogenee rispetto a quelle prese a suo tempo per fronteggiare la crisi conseguente agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001<sup>2</sup>. Purtroppo, a tutt'oggi, nonostante l'allentamento dei divieti di mobilità sul territorio, a causa dell'incertezza sulla oramai famigerata curva epidemiologica, non è chiaro se e per quanto tempo la contrazione della domanda di trasporto persisterà.

<sup>2</sup> La letteratura economica e giuridica sulle conseguenze degli attentati dell'11 settembre sul settore del trasporto aereo è oltremodo ampia. In particolare, per i dati sui livelli del traffico, per quanto concerne l'Italia, si rinvia al *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*, Roma, 2002, 252. Qui sembra opportuno ricordare soltanto le riflessioni svolte in ordinamenti democratici sulla legittimità costituzionale delle possibili misure di contrasto e di contenimento. Spunti interessanti possono essere tratti dal contributo di P. GALLO, *Il dopo 11 settembre; Un nuovo concetto giuridico di «pericolo». Tra libertà individuale ed esigenze di tutela della sicurezza collettiva*, in *Jus*, 2007, 427, in cui l'autore si interrogava fra l'altro sul rischio di derive che potessero portare, attraverso la paura collettiva, ad un controllo sociale (ivi, 437). Non sembra inopportuno ricordare incidentalmente quanto scriveva l'autore testé ricordato (*ibidem*): «Di fronte al pericolo terroristico, infatti, introdurre norme penali particolarmente repressive (o che abbassano la soglia di punibilità a condotte, in concreto inoffensive), può avere come effetto quello di ridurre le garanzie costituzionali senza che questa compressione sia avvertita negativamente dalla collettività». Ed aggiungeva ancora, di seguito: «La legislazione emergenziale, in questa ottica, finisce per avere una funzione pedagogica nei confronti della collettività invece che la sua naturale funzione repressiva del crimine: inculca, nei cittadini, la comune convinzione che la classe politica stia attuando scelte legislative volte a rafforzare la sicurezza. Tali scelte, però, hanno come fine quello di consolidare rendite di posizione a favore di chi governa». Resta da chiedersi se l'avvertimento dell'Illustre autore testé richiamato non debba essere tenuto presente anche nella recente situazione innescata dal COVID-19; d'altronde, non sono state isolate le espressioni di disagio dei costituzionalisti quanto meno sugli strumenti formali adottati per fronteggiare l'emergenza: v. per tutti A. CELOTTO, *Necessitas non habet legem?*, Modena, 2020, 60 ss. La legge federale tedesca dell'11 gennaio 2005 sulla sicurezza aerea, che prevedeva la possibilità per il Ministro della Difesa di ordinare l'abbattimento di aeromobili civili, La legge in questione è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale tedesca con pronuncia del 15 febbraio 2006 (su cui v. C. PANARA, *I dilemmi del dopo il settembre: l'abbattimento «preventivo» degli aerei usati per attacchi suicidi è compatibile con la tutela costituzionale del diritto alla vita? Una risposta parzialmente negativa viene dal Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 2006, I, 1793. Altra conseguenza giuridica è stata l'adozione di specifici testi di diritto uniforme sui danni a terzi in superficie (Convenzioni di Montreal del 2 maggio 2009 sui danni a terzi in superficie per interferenza illecita e per rischio generale), nonché di ulteriori strumenti in tema di security aeronautica (Convenzione per la repressione di atti illeciti contro l'aviazione civile internazionale di Pechino del 10 settembre 2010; Protocollo addizionale alla suddetta Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobile di Pechino del 10 settembre 2010, concluso in pari luogo e data).

Ed è proprio la contrazione della domanda che ha reso insostenibile per qualsiasi vettore il mantenimento delle frequenze antecedenti alla crisi. Divieti e restrizioni di traffico prima e contrazione della domanda poi hanno interessato sotto più profili anche i servizi aerei assoggettati ad oneri di servizio pubblico, rendendo necessaria anche per essi una rimodulazione delle frequenze.

La crisi che ha interessato il comparto del trasporto aereo e quello aeroportuale ha confermato come il mantenimento di un adeguato livello operativo di tali settori postuli comunque, anche nel generale contesto di un mercato liberalizzato<sup>3</sup>, un intervento pubblico, per assicurare i collegamenti indispensabili, per quelle aree in cui non potrebbero essere assicurati stabilmente, autonomamente ed efficientemente dal mercato. E così, di fronte all'incapacità per il mercato di soddisfare il bisogno di trasporto aereo nelle aree remote ed isolate, una soluzione possibile risiede nell'imposizione di oneri di servizio pubblico, ai sensi dell'art. 16 del reg. Ce 1008/08. Anche in un periodo di forte crisi, come quello a cui stiamo riferendoci, non può immaginarsi un intervento pubblico «a pioggia», che prescindendo dal rispetto delle norme poste a tutela della libera concorrenza: l'emergenza non giustifica assolutamente l'erogazione di aiuti di Stato «incompatibili».

Oltre le regioni ultraperiferiche, espressamente indicate all'art. 349 TfUE<sup>4</sup>, sono inoltre interessate dalla problematica anche quelle «remote»<sup>5</sup>, tra le quali

<sup>3</sup> L'affermazione delle politiche di liberalizzazione del trasporto aereo, concretizzata a suo tempo con il c.d. «terzo pacchetto comunitario» rifiuto nel reg. Ce 1008/2008 (del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione): su quest'ultimo cfr. in generale D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. trasp.*, 2009, 307), comporta, in linea generale, una preclusione ad «interferenze» dello Stato nel mercato, salvo (ai sensi dell'art. 107, § 3, lett. c) TfUE) che per quegli aiuti «[...] destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale».

<sup>4</sup> L'Unione europea ha nove «regioni ultraperiferiche» (RUP): Guadalupa, Guyana Francese, Martinica, Mayotte, Riunione e Saint Martin (Francia), le Canarie (Spagna), le Azzorre e Madeira (Portogallo). Per un commento cfr. F. SPITALERI, *Commento dell'art. 349 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, in *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, 2529.

<sup>5</sup> Da ultimo nella Comunicazione della Commissione «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» del 4 aprile 2014, in G.U.U.E. 4 aprile 2014, n. C-99/3, al § 25 vengono definite come regioni remote le «regioni ultraperiferiche quali Malta, Cipro, Ceuta, Melilla, le isole che sono parte del territorio di uno Stato membro e le aree scarsamente popolate» tra le

vanno sicuramente ricompresi anche i territori insulari, come, per quanto riguarda l'Italia, la Sardegna, la Sicilia, e le loro isole minori<sup>6</sup>. È appena il caso di puntualizzare come non vi sia una corrispondenza biunivoca tra il concetto di «regioni ultra periferiche» e quello di «regioni remote o insulari»<sup>7</sup>. Le prime sono sicuramente anche remote, ma non è necessariamente vero il reciproco. Ad esempio, la Sardegna e la Sicilia sono sicuramente regioni remote, ma non sono anche ultra-periferiche. Un fraintendimento in questo senso era invece reperibile, a livello nazionale, in una delle tante bozze circolate del c.d. «decreto rilancio»<sup>8</sup>, all'art. 202 comma 4 *ter* che prevedeva un affidamento<sup>9</sup> degli oneri di servizio pubblico ad Alitalia per cinque anni. La possibilità di onerare una rotta per cinque anni è espressamente ed esclusivamente riservata dal reg. Ce 1008/08 alle sole regioni ultra-periferiche. Il legislatore, nella versione definitiva del testo, evidentemente dopo aver percepito l'equivoco, ha eliminato il riferimento temporale dei cinque anni.

Nelle regioni remote ed insulari, al fine di assicurare la c.d. «continuità territoriale»<sup>10</sup>, dovrebbe essere garantita, quantomeno ai residenti<sup>11</sup>, pari opportuni-

quali rientrano sicuramente Sardegna e Sicilia.

<sup>6</sup> Con riferimento in generale alle peculiarità ed alle esigenze delle «isole che non sono Stati [...] ma che sono comunque collegate a una dimensione statale», v. T. FROSINI, *Prefazione*, nel volume collettaneo a sua cura *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo* (Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Sassari, Università degli Studi, 19 maggio 2006), Torino, 2007, VII.

<sup>7</sup> Già nella Comunicazione della Commissione sugli orientamenti comunitari relativi al finanziamento degli aeroporti e agli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree che operano su aeroporti regionali, in G.U.U.E. n. C-312 del 9 dicembre 2005 venivano definite come regioni «regioni remote» le «regioni ultraperiferiche quali Malta, Cipro, Ceuta, Melilla, le isole che sono parte del territorio di uno Stato membro e le aree scarsamente popolate».

<sup>8</sup> D. l. 19 maggio 2020 n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

<sup>9</sup> Su questa specifica problematica torneremo nel proseguo.

<sup>10</sup> Come si avrà modo di meglio precisare nel proseguo, già il regolamento Cee n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, prevedeva alcune disposizioni a tutela del diritto di mobilità.

<sup>11</sup> Se non v'è alcun dubbio sul fatto che il diritto ad avere la certezza del collegamento debba avere una portata *erga omnes* seppur con la clausola della riserva dei posti i residenti, non è così scontato anche per quanto riguarda la c.d. «tariffa unica» ovvero la tariffa ridotta ottenuta proprio grazie all'imposizione dell'onere. Quest'ultima, infatti, se riconosciuta indistintamente a residenti e non, rischierebbe di rappresentare un aiuto di Stato non compatibile con l'art. 107 del TFUE, non tanto per le compagnie aeree o per gli aeroporti ma per le regioni interessate dall'imposizione degli stessi oneri (cfr. in tal senso A. MASUTTI, *Gli aiuti di Stato nel settore aereo: Il «caso» Sardegna*, ne *Il*

tà di mobilità da e verso qualunque altra parte del territorio nazionale, rispetto a chi viva in una realtà territoriale non così svantaggiata da un punto di vista dei collegamenti.

Il raggiungimento di un siffatto obiettivo, non postula affatto che debba essere soddisfatta la pretesa ad avere nella propria realtà collegamenti a tariffe calmierate con una molteplicità di aeroporti<sup>12</sup>. Esso può essere soddisfatto garantendo la connessione con punti che consentano, la prosecuzione del viaggio, come possono essere i principali aeroporti *hub* in cui siano operati servizi aerei di linea<sup>13</sup>, eventualmente della stessa compagnia che ha garanti-

*nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002,427). Il rischio, neanche tanto eventuale, sarebbe quello di falsare l'economia del turismo. Nel caso specifico della Sardegna probabilmente la tariffa unica sarebbe giustificata nei mesi autunnali ed invernali con l'obiettivo della c.d. destagionalizzazione del turismo necessaria per lo sviluppo socio economico dell'Isola. Sicuramente un valido strumento per ottenere una effettiva destagionalizzazione è il ricorso alla Comunicazione della Commissione «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» del 4 aprile 2014, in G.U.U.E. 4 aprile 2014, n. C-99/3 (A. CASAL FREIRIA, *Las nuevas directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas*, in *Riv. dir. nav.*, 2015, 145 ss.; V. CORREIA, *Les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes*, in *ZLW*, 2014, 411, ivi, 432) che permetterebbe senza alcun problema di incentivare nuove rotte prevedendo anche un regime di tariffa unica tutto l'anno. Ricorre invece agli aiuti a carattere sociale, previsti dagli stessi Orientamenti, non permetterebbe invece di raggiungere lo stesso obiettivo. Risulta, infatti, sempre attuale la posizione assunta dalla Commissione nella propria comunicazione del 1994 (Comunicazione 94/C 350/07, in G.U.C.E. 10 dicembre 1994, N. C 350/5) nella quale chiariva di vedere «di buon occhio l'aiuto sociale, in quanto foriero di vantaggi economici al di là degli interessi delle imprese in questione perché facilita i cambiamenti strutturali e ne riduce gli inconvenienti e spesso appiana semplicemente le differenze a livello di obblighi imposti alle società tramite le legislazioni nazionali» (Comunicazione della Commissione del 1994, cit., § 13.). Veniva precisato come l'aiuto dovesse «avere carattere sociale», e che ciò implicasse, «in linea di principio», che dove essere rivolto esclusivamente a «categorie specifiche di passeggeri che viaggiano su una rotta (ad es. bambini, minorati, persone a basso reddito) [...]», ma si ammetteva espressamente l'eccezione per rotte «relative ad un collegamento con regioni remote, principalmente regioni insulari» sulle quali l'aiuto avrebbe potuto «coprire l'intera popolazione della regione in causa» (Comunicazione della Commissione del 1994, cit., § 24.). Il concetto è testualmente ripreso negli Orientamenti del 2014 (§ 156, lett. b.), con *conditio sine qua non* che l'aiuto sia «effettivamente a favore di consumatori finali» (§ 156, lett. a).

<sup>12</sup> Se lo scopo fosse quello dell'incremento di nuove rotte e frequenze, come avremo modo di vedere, si dovrebbe ricorrere ai già più volte richiamati «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» del 4 aprile 2014, cit.

<sup>13</sup> Nonostante nell'ambito del reg. Ce n. 1008/2008 non si rilevi una netta contrapposizione fra il regime giuridico dei servizi di linea e quello dei servizi non di linea, osserviamo come per quanto concerne la possibilità di imposizione di oneri di servizio pubblico questa sia riservata solo

to la prima tratta, o di altre compagnie<sup>14</sup>, o permettano comunque di avvalersi di altre modalità di trasporto.

Relativamente a queste aree, da una lettura critica dell'art. 16 del richiamato reg. Ce 1008/2008<sup>15</sup>, emerge comunque come l'allora legislatore comunitario abbia riconosciuto al trasporto aereo un ruolo fondamentale per la tutela del diritto alla mobilità, così come gli «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» del 2014 glielo riconoscono per quanto riguarda l'armonizzazione dello sviluppo socio-economico rispetto al resto del territorio dello Stato e più in generale dell'Unione europea.

Le disposizioni assunte dal Governo in quella che possiamo definire come della prima fase di contenimento del Covid, hanno fortemente inciso sui regimi di continuità territoriale sia aerea<sup>16</sup> che marittima, confermando ancora

alla prima delle due categorie di servizi aerei.

<sup>14</sup> Attraverso la conclusione di accordi c.d. di «*inter-lining*». In tema v. per tutti M. MUSI, *I rapporti di collaborazione tra vettori*, Roma, 2014, 76 ss.

<sup>15</sup> A suo tempo già il reg. regolamento Cee n. 2408/92 prevedeva la possibilità per gli Stati membri di imporre oneri di servizio pubblico per le rotte «verso un aeroporto che serve una regione periferica» e per le rotte «a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto regionale» (Disposizione oggi rifiuta nell'art. 16 del reg. Ce 1008 del 2008 «[...] può imporre oneri di servizio pubblico riguardo ai servizi aerei di linea effettuati tra un aeroporto comunitario e un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto nel suo territorio [...]»).

<sup>16</sup> In Italia è l'art. 36 della l. 17 maggio 1999 n. 144 che regola i regimi di continuità territoriale aerea. Sul tema cfr. da ultimo, M. M. M. COMENALE PINTO, *I collegamenti marittimi ed aerei della Sardegna a venti anni dalla legge 144 del 1999*, in *Diritto@storia*, 2019; F. PELLEGRINO, *La continuità territoriale nell'Unione Europa tra diritto alla mobilità sostenibile e coesione territoriale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, 1742. Cfr., sulle varie problematiche connesse alla continuità territoriale, M. M. COMENALE PINTO (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, low cost e turismo*, Roma, 2015. Cfr. anche S. ZUNARELLI, *Servizi aerei e continuità territoriale*, in *XXXIV Jornadas Latinoamericana-nas de derecho aeronáutico y espacial*, Padova, 2010, 349; M. DEIANA, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, ne *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, cit., 473; A. MASUTTI, *Gli aiuti di Stato nel settore aereo: Il «caso» Sardegna*, *ibidem*, cit., 432; Q. CALDERON, *Servicios aéreos con destinos ultraperiféricos*, *ibidem*, 339; G. SILINGARDI, *Gli oneri del pubblico servizio nel trasporto aereo comunitari*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, atti del Convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999, Torino, 2002, 90; G. Rinaldi Baccelli, *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, *ibidem*, 25; P. FOIS, *Il principio della "continuità territoriale" nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, *ibidem*, 1; L. MASALA, *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, *ibidem*, 111; C. Dereatti, *Trasporto aereo e oneri di pubblico servizio*, in *Trasporti*, 88/2002, 165, *ivi*, 168. Sulla continuità territoriale nel diritto marittimo v. *amplius* M. M. COMENALE PINTO, *Dalla con-*

una volta il ruolo della Sardegna di «laboratorio privilegiato per la verifica della problematica e per la ricerca delle soluzioni»<sup>17</sup>.

Il «diritto alla mobilità» (tutelato sia dall'art. 16 della Costituzione sia dalle previsioni dell'art. 21 TFUe ex articolo 17 del TCe) e la questione della «continuità territoriale» debbono oggi essere approcciati anche in un'ottica di bilanciamento con il diritto alla salute ed esaminati anche nell'ottica della rilettura evolutiva del concetto stesso di «libertà». Al di là del riferimento all'art. 16 Cost., parte della dottrina ha convincentemente evocato l'art. 2 Cost. come fondamento del diritto alla mobilità, con riflessi anche sull'azione positiva dello Stato<sup>18</sup>, intendendolo come una disposizione aperta, che estende la propria tutela alla persona stessa in relazione allo sviluppo socio-economico della società. Tale prospettiva incide fortemente, sia sul piano economico che su quello culturale per quanto riguarda il diritto alla disponibilità dei mezzi di trasporto<sup>19</sup>.

Tra i vari decreti assunti dal Governo durante la fase «acuta» della pandemia è di sicuro interesse il Decreto interministeriale n. 112 del 12 marzo 2020 «Limitazione operatività aeroporti a seguito emergenza Covid-19» e le successive misure applicative emanate dell'Enac che limitava l'operatività degli aeroporti italiani ad un elenco dal quale sono risultati esclusi gli aeroporti nei quali persistevano voli assoggettati ad oneri di servizio pubblico. Stando a questa prima disposizione la questione parrebbe propendere a favore del diritto alla mobilità se non fosse che a seguito delle richieste della Regione Sardegna il Ministero dei trasporti ha emesso un ulteriore e più restrittivo decreto (n. 117 del 14 marzo 2020) interamente dedicato ai collegamenti (marittimi ed aerei) da e per la Sardegna. Per quanto di nostro interesse il decreto ha di fatto limitato il diritto alla mobilità dei soggetti destinatari de-

*tinuità territoriale nel trasporto aereo alla continuità territoriale nel trasporto marittimo*, in *Dir. @storia*, 10-2011/2012. V. anche L. MASALA, *Obblighi di servizio pubblico e aiuti di stato nel trasporto marittimo*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, a cura di A. Antonini, Milano, 2007, 485; A. ANTONINI, *Gli obblighi di servizio pubblico e gli aiuti di stato nel trasporto marittimo*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, a cura di L. Tullio, M. Deiana, Cagliari, 2001, 133, ivi, 150; S. CARUSO, *Servizi di trasporto marittimo e principi comunitari*, *ibidem*, 181, ivi, 188.

<sup>17</sup> Così M. M. COMENALE PINTO, *I collegamenti marittimi ed aerei della Sardegna a venti anni dalla legge 144 del 1999*, cit.

<sup>18</sup> G. RINALDI BACCELLI, *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, cit., 25, ivi, 28

<sup>19</sup> In tal senso a suo tempo cfr. G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, II, 21, ivi, 25.

gli effetti dei voli onerati riducendo le tratte che sono passate dalle ordinarie sei<sup>20</sup> a due<sup>21</sup>, e di conseguenza le frequenze sono passate dalle circa 30 previste (solo su Roma Fiumicino da e verso i tre scali sardi) previste per questo periodo a soltanto quattro giornaliere (tra andata e ritorno). Lo stesso decreto prevedeva poi che la possibilità di avvalersi anche di tali collegamenti ridotti fosse peraltro condizionale all'autorizzazione per gravi e comprovati motivi da parte del Presidente della Regione.

2. – Ciò che ci si domanda è: si poteva davvero comprimere ulteriormente il diritto alla mobilità rispetto a ciò che già si riteneva essere servizi minimi essenziali? Fermo restando che la risposta a tale interrogativo sembra dover essere positiva in ragione degli interessi in gioco (può qui rilevarsi che lo stesso art. 16 Cost. prevede la possibilità di comprimere la libertà di movimento «per motivi di sanità o di sicurezza»), non sembra inutile un cenno alla nozione di «servizi minimi essenziali».

A questo proposito la Corte di giustizia Ue ha espressamente affermato con riferimento ai collegamenti marittimi, che l'imposizione di un onere di servizio pubblico debba essere diretta ad assicurare «sufficienti servizi di trasporto regolare verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse»<sup>22</sup>. La locuzione «sufficienti servizi» utilizzata dalla Corte, sembra inequivocabilmente corrispondere a quella di «servizi minimi» utilizzata nell'art. 16, § 1, del reg. Ce 1008/08.

Il dover garantire la «certezza» e alla «stabilità» della mobilità permette, qualora altre modalità di trasporto non riescano garantire servizi ininterrotti con almeno due frequenze giornaliere, agli Stati membri di poter stabilire «nell'ambito degli oneri di servizio pubblico, che i vettori aerei comunitari che intendono operare sulla rotta garantiscano tale prestazione per un perio-

<sup>20</sup> AHO-FCO; AHO-LIN; OLB-FCO; OLB-LIN; CAG-FCO; CAG-LIN)

<sup>21</sup> CAG-FCO e CAG-MXP. A causa della chiusura dello scalo di Malpensa i voli sono stati dirottati provvisoriamente su Malpensa.

<sup>22</sup> C. giust. CE, 20 febbraio 2001, in causa C-205/99, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) y otros contra Administración General del Estado*, § 31 della motivazione, richiamando il nono *considerando* del regolamento CE n. 3577/92 (in *Dir. maritt.*, 2003, 1255, con nota di L. CARPANETO, *Considerazioni a margine del caso «Analir»*, ivi, 1256. V. anche M. C. AGNELLO, *La modernizzazione degli aiuti di Stato a favore dei servizi di interesse economico generale: strumenti, competenze e tutele*, in *Contr. Impresa Eur.*, 2015, 681).

do da precisare, conformemente alle altre condizioni degli oneri di servizio pubblico» (art. 16, § 2).

Con l'indicazione del periodo di assoggettamento all'onere, il legislatore europeo ha voluto evitare, per l'appunto, che le compagnie aeree possano accettare gli oneri esclusivamente per i periodi «appetibili» dell'anno, in cui il servizio risulti essere già di suo commercialmente remunerativo, sospendendo eventualmente i collegamenti nei periodi commercialmente «non appetibili, con effetti palesemente disastrosi per quanto concerne il conseguimento del sostanziale obiettivo della continuità territoriale»<sup>23</sup>.

In questo modo, non solo si garantisce la stabilità del servizio ma si evita che l'eventuale compensazione possa costituire un aiuto di Stato incompatibile. In effetti, se questa venisse erogata per rotte e frequenze erogate esclusivamente in periodi già di per sé sostenibili economicamente, non avrebbe ragion d'essere.

*Conditio sine qua non* per l'imposizione dell'onere di servizio pubblico è che la rotta sia «essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso»; peraltro gli oneri non possono eccedere la previsione di servizi aerei di linea «minimi rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima, cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale»<sup>24</sup>, così come precisato dallo stesso art. 16, § 1, del reg. Ce n. 1008/2008, coerentemente con l'esigenza di tutelare il principio della libera concorrenza nel comparto. Verosimilmente, proprio tale fattore sembrerebbe aver indotto la Commissione Ue a sollevare obiezioni sui vari bandi di «continuità territoriale sarda». L'uso del condizionale, qui, è d'obbligo, perché nonostante la copiosità di

<sup>23</sup> Così M. DEIANA, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.*, 2001,431.

<sup>24</sup> Argomentando con le corrispondenze lessicali, sembra che la locuzione «servizi minimi» corrisponda al «sufficienti servizi» utilizzata dalla Corte di giustizia Ue che ha espressamente affermato con riferimento ai collegamenti marittimi, l'imposizione di un onere di servizio pubblico relativo alle isole deve essere diretta a garantire «sufficienti servizi di trasporto regolare verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse». C. giust. CE, 20 febbraio 2001, in causa C-205/99, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) y otros contra Administración General del Estado*, § 31 della motivazione, richiamando il nono *considerando* del regolamento CE n. 3577/92 (in *Dir. maritt.*, 2003, 1255, con nota di L. CARPANETO, *Considerazioni a margine del caso «Analir»*, ivi, 1256. V. anche M. C. AGNELLO, *La modernizzazione degli aiuti di Stato a favore dei servizi di interesse economico generale: strumenti, competenze e tutele*, in *Contr. Impresa Eur.*, 2015, 681).

informazioni reperibili sulla stampa sia nazionale che regionale<sup>25</sup>, ad oggi i “fitti” carteggi tra Commissione Ue e Regione Sardegna non sono stati divulgati.

In effetti, le previsioni contenute nell'Allegato tecnico al d.m. (infr. trasp.) n. 91 del 23 marzo 2017<sup>26</sup>, sul quale si basava uno dei bandi “bocciati” dalla Commissione, sembrerebbero non aver rispettato in alcun modo il concetto di “servizi minimi”, a cui fa riferimento il reg. Ce 1008/08. La Conferenza di servizi, presieduta dalla Regione Sardegna e preposta alla valutazione di quali rotte e quali frequenze assoggettare ad oneri di servizio pubblico, aveva richiesto, ad esempio, per il -mese di agosto, sia per il 2020 che per il 2021, ventuno frequenze di andata e ventuno di ritorno tra l'aeroporto di Cagliari e quello di Roma Fiumicino, il trasporto gratuito del bagaglio in stiva fino a 23 kg e la possibilità di cambio del posto assegnato. Se l'intento fosse stato quello di incrementare i voli e aiutare lo sviluppo turistico dell'Isola, si sarebbe dovuto piuttosto far ricorso alle ampie possibilità offerte dagli «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» del 2014 tra le quali la possibilità di erogazione di aiuti per l'avviamento di nuove rotte, quelli a carattere sociale e i *de minimis*.

Si tratta di tipologie di intervento non in contrasto con l'imposizione degli oneri di servizio pubblico, anzi assolutamente cumulabili con essa, proprio perché ne è differente la *ratio*. Una è prevista a tutela del diritto alla mobilità, l'altra è una misura di supporto allo sviluppo socio economico delle aeree svantaggiate.

3. – Si dovrebbe poi ragionare sull'accettazione dell'onere inteso come un insieme di modalità di erogazione di un servizio di linea così poco appetibile da non essere erogato se i vettori tenessero unicamente conto «del loro interesse commerciale» (art. 16, § 1), alla quale potrebbe corrispondere come

<sup>25</sup> On line tra gli altri cfr.: [https://www.ansa.it/sardegna/notizie/2018/06/13/aerei-ue-frenacaredda-chiama-ministro\\_6473a566-5bb3-4a91-94b3-270e00d2b852.html](https://www.ansa.it/sardegna/notizie/2018/06/13/aerei-ue-frenacaredda-chiama-ministro_6473a566-5bb3-4a91-94b3-270e00d2b852.html); [https://www.videolina.it/articolo/tg/2017/10/15/continuit\\_aerea\\_braccio\\_di\\_ferro\\_infinito\\_tra\\_regione\\_e\\_bruelles-78-655915.html](https://www.videolina.it/articolo/tg/2017/10/15/continuit_aerea_braccio_di_ferro_infinito_tra_regione_e_bruelles-78-655915.html); <https://www.lanuovasardegna.it/regione/2018/05/12/news/continuita-territoriale-careddu-attacca-l-europa-1.16829346>

<sup>26</sup> Abrogato poi dal Decreto 25 ottobre 2017 «Abrogazione del decreto 23 marzo 2017, recante: “Imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte Alghero-Roma Fiumicino e viceversa, Alghero-Milano Linate e viceversa, Cagliari-Roma Fiumicino e viceversa, Cagliari-Milano Linate e viceversa, Olbia-Roma Fiumicino e viceversa, Olbia-Milano Linate e viceversa”». in G.U. Serie Generale n.252 del 27 ottobre 2017.

contropartita una compensazione a condizione che questa non superi «l'importo necessario per coprire i costi netti sostenuti per la prestazione dell'onere di servizio pubblico, tenendo conto dei conseguenti ricavi ottenuti dal vettore aereo e di un margine di profitto ragionevole» (art. 17 § 8).

L'erogazione di una compensazione, che peraltro deve essere calibrata sui parametri «Altmark»<sup>27</sup>, come sviluppati nei principi generali elaborati dalla Commissione<sup>28</sup> e «fatte salve le disposizioni specifiche più restrittive contenute nelle normative settoriali dell'Unione»<sup>29</sup>, non è automatica rispetto all'imposizione dell'onere, considerato che potrebbe verificarsi la circostanza in cui uno o più vettori<sup>30</sup> si propongano in prima istanza, o anche dopo l'aggiu-

<sup>27</sup> La Corte aveva stabilito che il compenso per l'adempimento degli obblighi del servizio pubblico non costituisce un vantaggio, a condizione che si concretizzino le seguenti quattro condizioni: gli obblighi del servizio pubblico siano definiti chiaramente; il compenso sia calcolato in modo obiettivo e trasparente; il compenso non superi il costo dell'adempimento dei principali obblighi del servizio pubblico, più un profitto ragionevole; il livello del compenso si basi su un'analisi dei costi che avrebbe sostenuto un'impresa tipica, ben avviata, a meno che l'impresa sia stata scelta con procedura di appalto pubblico. Per un approfondimento sul caso «Altmark» cfr. E. ZANELLI, *Servizio pubblico e sentenza Altmark: l'anello mancante*, in *Pol. diritto*, 2004, 175; G. MENDOLA, *Trasporto pubblico e aiuti di Stato*, nota a C. Giust. Ue 28 luglio 2003, C-280/00, in *Dir. trasp.*, 2004, 455, ivi, 472; D. GALLO, *Finanziamento dei servizi di interesse economico generale e aiuto di Stato nel Diritto Comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 2007, 893; A. ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.*, 2000, 1; M. MEROLA, M. MEDINA, *De l'arrêt Ferring à l'arrêt Altmark: continuité ou revirement dans l'approche du financement des services publics*, in *Cahiers dr. europ.*, 34, 2003, 639; A. ALEXIS, *L'arrêt Altmark Trans du 24 juillet 2003: la Cour de Justice précise les conditions de financement des Services d'intérêt économique général*, in *Comp. Pol. Newslett.*, 2003, 3.

<sup>28</sup> Per gli sviluppi successivi al caso «Altmark», dal pacchetto «Monti» (anche noto come «post Altmark», incentrato sulla decisione della Commissione 2005/842/CE, del 28 novembre 2005, «riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato Ce agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale») al pacchetto «Almunia», cfr. M. C. AGNELLO, *La modernizzazione degli aiuti di Stato a favore dei servizi di interesse economico generale: strumenti, competenze e tutele*, cit., 699 ss.; F. FILPO, *La nuova disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato per la compensazione di oneri di servizio pubblico*, in *Contr. impr. Eur.*, 2013, 102; G. LO SCHIAVO, *Dalla giurisprudenza Altmark all'adozione del pacchetto «Almunia». Chiariamenti sulla portata delle compensazioni concesse per la prestazione dei servizi di interesse economico generale?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, 1247.

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione «Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)», cit., § 1.8.

<sup>30</sup> All'accettazione dell'onere non corrisponde il diritto all'esclusività sulla rotta onerata salvo che lo Stato non decida di limitare l'accesso ad un unico vettore aereo comunitario per un periodo

dicazione degli oneri con compensazione ad altro vettore, di volare senza compensazioni come si è verificato relativamente al regime di continuità territoriale della Sardegna dove successivamente all'aggiudicazione degli oneri con compensazioni ad Alitalia, in un primo momento Air Italy Spa e poi la stessa Alitalia SAI S.p.A. si resero disponibili a volare senza compensazioni<sup>31</sup>.

Circa il contenuto dell'onere e la corrispettiva eventuale compensazione, la Commissione ha più volte ribadito come un eccesso di servizi richiesti potrebbe costituire un aiuto di Stato (non compatibile con le norme del TFUE), non solo per la compagnia aggiudicataria, ma anche, in via indiretta, per gli aeroporti interessati. Considerati questi ultimi elementi, data la rimodulazione in difetto delle tratte e delle frequenze dei voli assoggettati ad oneri di servizio pubblico da e verso la Sardegna, sarebbe interessante capire se è stata disposta una proporzionale riduzione della compensazione prevista *ab origine* nel bando.

Una mancata rimodulazione in negativo del compenso potrebbe essere interpretata dalla Commissione Ue come un aiuto di Stato a favore della compagnia aerea aggiudicataria, destinataria di una compensazione sproporzionata rispetto ai servizi effettivamente erogati, con tutte le conseguenze che ne potrebbero derivare. Per di più, da ultimo, occorrerebbe valutare se la rimodulazione della pianificazione delle frequenze dei voli sia stata attuata, anche al di là di divieti e delle limitazioni governative, e, in tal caso, ci si troverebbe di fronte ad un inadempimento delle obbligazioni assunte.

Alcune perplessità sorgono poi sulle previsioni relative ai regimi di continuità territoriale previste nel c.d. d.l. «rilancio»<sup>32</sup> all'art. 202 comma 4 *ter*. Quest'ultima disposizione, rifedendosi alla società Alitalia, prevede ai fini della prestazione di servizi pubblici essenziali di rilevanza sociale e nell'ottica della continuità territoriale che «la società di cui al comma 3, ovvero le socie-

non superiore a quattro anni per i servizi aerei di linea «su una rotta sulla quale nessun vettore aereo comunitario abbia istituito o possa dimostrare di apprestarsi a istituire servizi aerei di linea sostenibili conformemente all'onere di servizio pubblico imposto su tale rotta»

<sup>31</sup> Nel «curioso caso della Sardegna» se non si fosse raggiunto un accordo tra le due compagnie che in questo caso ha visto sostanzialmente Alitalia farsi da parte in favore di Air Italy, sarebbero sicuramente sorti dei problemi sulla gestione degli *slot*. Quale criterio seguire per l'assegnazione? al vincitore del bando che si offre di volare senza compensazioni? Al primo che si è offerto di volare senza compensazioni?

<sup>32</sup> D.l. 19 maggio 2020, n. 34 conv. con modifiche in l. 17 luglio 2020, n. 77 in G.U. 18 luglio 2020, n. 180.

tà dalla stessa controllate o partecipate, stipula, nel limite delle risorse disponibili, un 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, sottoscritto dai rispettivi Ministri».

La disposizione in questione rischia, infatti, di creare una grave alterazione del libero mercato e nel caso in cui venga stoppata dalla Commissione Ue, di paralizzare il regime di continuità territoriale. Se la disposizione fosse intesa come proroga degli attuali regimi, supererebbe la mini-proroga, sicuramente più ragionevole, concessa dal Ministro dei trasporti<sup>33</sup> lo scorso febbraio fino al 31 dicembre 2020, e rappresenterebbe «una proroga della proroga»<sup>34</sup> del decreto n. 61 del 21 febbraio 2013. Sono infatti già sette anni che da e per la Sardegna si vola in regime di continuità territoriale con un bando del 2013. L'ulteriore proroga, al di là di quanto necessario a garantire il godimento dei diritti fondamentali del cittadino nelle ipotesi in cui il regime di mercato non sia sufficiente, rischierebbe di trasformarsi in un intervento ingiustificatamente lesivo dei principi di mercato, come tale incompatibile con il TfUe.

Quando supereremo l'emergenza sanitaria e cadranno le esigenze di tutela della salute pubblica, purtroppo si percepiranno ancora gli strascichi della consequenziale crisi economica e si dovrà riflettere se, patendo dal presupposto che lo Stato deve garantire, quanto meno ai residenti, pari opportunità di mobilità da e verso qualunque altra parte del territorio nazionale, e considerato il sostanziale momentaneo collasso del regime di continuità territoriale, non sia comunque da riflettere sull'eventualità di ricorrere anche agli aiuti resi possibili dai richiamati orientamenti del 2014.

<sup>33</sup> D.M. 21 febbraio 2020 G.U. n.58 del 7 marzo 2020.

<sup>34</sup> La prima proroga è stata concessa attraverso il D. m. trasporti 8 agosto 2018 in G.U. n.222 del 24 settembre 2018.

*Abstract*

Le disposizioni adottate dal governo per fronteggiare la pandemia da Covid 19 hanno fortemente condizionato anche il regime di continuità territoriale aerea della Sardegna. L'autore, dopo aver analizzato la disciplina generale degli oneri di servizio pubblico, si concentra sulla legittimità della compressione degli stessi e sulla situazione attuale confermando che nonostante il reg. CE 1000/08 preveda la possibilità dei onerare servizi minimi essenziali, gli stessi possano essere compressi in ragione di interessi superiori quali quello della tutela della salute pubblica.

The measures taken by the Italian Government to deal with the covid pandemic have affected the aerial territorial continuity regime of Sardinia in a significant way. Having analysed the general legislation of public service obligation, the author focuses on the legality of their compression and on the current situation, confirming that despite EC Regulation no. 1008/2008 foresees the possibility of burdening the minimum essential services, they can be compressed because of overriding interests such as the protection of public health.