

Diritto e politica dei trasporti

rivista semestrale *open access*
di dottrina, giurisprudenza
e documentazione

Fascicolo II/2023

Promossa da
demetra
CENTRO STUDI

Anno 6, n. 11 (II-2023)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (*Development of European Mediterranean Transportation*), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi “G. Marconi” di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

info@demetracentrostudi.it

www.demetracentrostudi.it/



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra

Pubblicato nel mese di marzo 2024

Comitato di direzione/Executive Editors

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)

Comitato scientifico e tecnico/Scientific and Technical Board

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)
†Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma e Pont. Ist. Orientale)
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)
Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
Prof. Roberto Miccù (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Brasile)
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)
Prof. Aristide Police (L.U.I.S.S. “G. Carli” - Roma)
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università “Roma Tre” e Centro Studi Demetra)
Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università degli studi di Teramo)
Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Prof.ssa Flaminia Aperio Bella	Avv. Raissa Frascella	Dott. Marco Ragusa
Avv. Patrizia Beraldi	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Prof.ssa Yolanda Bustos Moreno	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott.ssa Ersilia Sanginario
Avv. Luigi De Propriis	Prof.ssa Maria Assunta Icolari	Avv. Francesco Scalia
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Prof.ssa Martina Sinisi
Dott. Federico Di Palma	Dott. Antonio Mitrotti	Dott.ssa Veronica Sordi
Avv. Fabrizio Doddi	Avv. Andrea Nardi	Avv. Giovanni Terrano
Avv. Francesco Ferrara	Dott. Simone Paoli	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Dott. Simone Francario	Avv. Anton Giulio Pietrosanti	

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
 - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
 - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
 - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
 - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
 - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
 - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
 - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
 - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Casi e questioni

Il superamento del regime degli oneri di servizio pubblico attraverso una nuova versione dei contratti di co-marketing*

Marco Di Giugno

Direttore Analisi Giuridiche e Contenzioso presso ENAC, Professore a contratto di diritto della navigazione nell'Università degli Studi di Enna "Kore"

1. Il regime degli oneri di servizio pubblico per garantire la continuità territoriale

La continuità territoriale¹, intesa come capacità di garantire un servizio di trasporto che non penalizzi cittadini residenti in territori meno favoriti, si inserisce nel quadro più generale di garanzia dell'uguaglianza sostanziale dei cittadini e di coesione di natura economica e sociale, promosso in sede europea. Il trasporto, infatti, se da un lato, si configura come attività di tipo economico, dall'altro, come elemento essenziale del "diritto alla mobilità" previsto all'articolo 16 della Costituzione, costituisce un servizio di interesse economico generale e, quindi, tale da dover essere garantito a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro dislocazione geografica.

Poiché la peculiarità del mercato dei trasporti impedisce di fatto la realizzazione di un mercato concorrenziale effettivo, è stata necessaria un'azione di sostegno legittimata dalle istituzioni europee che hanno così consentito interventi nazionali, altrimenti inammissibili in quanto rientranti nella sfera degli aiuti di Stato².

* Sottoposto a referaggio.

¹ Sulla nozione di "continuità territoriale", vedi AA. VV., *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Torino, 2002; M. CARDIA (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda*, Cagliari, 2012; F. PELLEGRINO, E. VERMIGLIO (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo con le isole del Mediterraneo*, Napoli, 2023.

² L'articolo 4 del regolamento prevede, infatti, che uno Stato membro possa, previa consultazione con gli altri Stati membri interessati e dopo aver informato la Commissione e i vettori operanti sulla rotta, imporre oneri di servizio pubblico riguardo ai servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto che serve una regione aerea periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto regionale nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione in cui si trovi l'aeroporto stesso, nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati adeguati servizi aerei di linea rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione cui i vettori aerei non si atterrebbero, se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale. Inoltre, qualora su tale rotta nessun vettore abbia istituito o si appresti ad istituire servizi aerei conformemente all'onere di servizio pubblico imposto su di essa, l'accesso può essere limitato dallo Stato membro ad un unico vettore aereo per un periodo non superiore a tre anni, previo appalto pubblico al quale possono partecipare tutti i vettori aerei comunitari.

2. Il regime degli oneri di servizio pubblico in Europa

In Europa la continuità territoriale nel trasporto aereo è disciplinata essenzialmente da regolamenti, come tali direttamente applicabili nell'ordinamento interno³. Invero già a partire dal regolamento n. 2408 del 1992, relativo all'accesso di vettori aerei comunitari nei collegamenti all'interno della Comunità Europea l'art. 4 di tale regolamento già precedeva la possibilità agli Stati Membri di individuare alcune rotte su cui imporre Oneri di servizio pubblico come avviene per larga parte del trasporto pubblico locale e per molte linee di navigazione di verso le isole. Sulla base della ponderazione di taluni elementi ritenuti determinanti: 1) interesse pubblico; 2) la possibilità, in particolare per le regioni insulari, di far ricorso ad altre forme di trasporto; 3) le tariffe aeree e le condizioni che possono essere offerte agli utenti; 4) gli effetti combinati dell'operare dei vettori presenti o intenzionati ad entrare nel mercato di riferimento.

Con l'imposizione di un OSP il vettore aereo comunitario è autorizzato a istituire servizi aerei di linea conformi a tutti i requisiti richiesti per l'assegnazione dell'onere di servizio pubblico, incluso il periodo di tempo durante il quale intende effettuare il servizio. È così lo Stato membro che, effettuata la ponderazione ex art.16, par. 1 e 4, del regolamento n. 1008/2008, deve informare la Commissione in merito alla propria intenzione di imporre oneri di servizio pubblico i quali, tuttavia, vanno declinati all'interno di un contratto che rispetti la legislazione e europea e l'equilibrio economico-finanziario del servizio aereo. Dal 1994 ben tredici Stati (Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Spagna e Svezia) hanno già attivato questo tipo di servizio.

Tra questi la Francia ha attivato più di ottanta tratte con onere di servizio pubblico, il Portogallo con tredici linee (tutte da e per le isole Azzorre e Madeira, tranne la Lisbona-Villa Real – Braganza che collega due città della terraferma), l'Irlanda con sette servizi (tutte le rotte domestiche tranne la Dublino – Shannon e la Dublino - Cork) e la Gran Bretagna con quindici tratte da e per le isole minori come le Orcadi, le Shetland e le Ebridi. La Germania con 5, la Svezia con 11 e la Spagna (13 tratte all'interno delle isole Canarie), completano il quadro dei paesi che applicano questo regime, oltre all'Italia.

Tale normativa deve essere integrata con le linee guida (2014/C 99/03), attualmente in corso di revisione, che illustrano gli orientamenti UE sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree per individuare le modalità attraverso quali incentivare legittimamente determinate rotte aeree⁴.

3. Il regime degli oneri di servizio pubblico in Italia

L'ordinamento giuridico italiano ha previsto specifiche misure volte a ridurre gli effetti negativi derivanti dallo svantaggio territoriale⁵. In particolare, sono state emanate disposizioni volte ad assicurare il servizio di trasporto anche in talune tratte non remunerative, perché scarsamente frequentate o perché caratterizzate da frequenza

³ Sul tema, si veda F. PELLEGRINO, *La continuità territoriale nell'Unione europea tra diritto alla mobilità sostenibile e coesione territoriale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, p. 1742.

⁴ Sul punto si veda l'esauritivo contributo di P. FOIS, *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. traspt.*, 2000, p. 335 ss.

⁵ In argomento, si veda M. DEIANA, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, in *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002.

stagionale, mediante il finanziamento statale degli obblighi di servizio pubblico, da considerarsi non come erogazione di denaro pubblico per lo svolgimento di un servizio pubblico, ma come “compensazione” del disavanzo economico che l’impresa sostiene al fine di assicurare il servizio. Tale compensazione deve essere offerta dallo Stato, a parità di condizioni, a tutti i vettori disponibili a svolgere il servizio stesso.

La conclusione di un contratto di servizio pubblico e l’imposizione di un obbligo di servizio pubblico costituiscono lo strumento con il quale lo Stato può sovvenzionare il vettore che svolge il servizio in questione, compensandolo delle perdite subite a causa dell’anti economicità del servizio stesso.

Il compenso deve essere quello minimo necessario per assicurare il servizio secondo gli standard qualitativi e quantitativi richiesti. La stipulazione del contratto di servizio pubblico comporta l’individuazione di un solo vettore che dovrà svolgere il servizio attraverso una procedura ad evidenza pubblica che garantisca i principi di trasparenza e libera concorrenza. L’imposizione di un obbligo di pubblico servizio comporta l’erogazione di una somma – necessaria a rendere economicamente possibile la gestione di un regolare servizio di trasporto – a tutti i vettori disponibili a svolgere quest’ultimo secondo condizioni qualitative e di efficienza predeterminate. In ogni caso, il compenso non deve eccedere il disavanzo specificamente imputabile al servizio e non deve rappresentare un generico finanziamento all’impresa beneficiaria.

3.1 Sicilia ed isole minori

Le isole di Pantelleria e Lampedusa, rientrano tra i territori periferici ed in via di sviluppo. Le rotte in questione sono caratterizzate da una bassa densità di traffico e sono considerate essenziali per lo sviluppo economico e sociale del Territorio.

L’imposizione di oneri di servizio pubblico (OSP) sui collegamenti da e per Pantelleria e Lampedusa è giustificata dal fatto che le predette isole sono territori geograficamente svantaggiati ed in condizioni di estrema perifericità. I collegamenti marittimi, infatti, non sono una valida alternativa a quelli aerei, sia per la distanza da percorrere via mare sia perché soggetti alla frequente variabilità delle condizioni meteo marine.

I servizi aerei in regime di OSP, pertanto, permettendo di assicurare per tutto l’anno collegamenti regolari, consentono la mobilità della popolazione locale che necessita di andare, per esempio per esigenze sanitarie, scolastiche, burocratiche ecc., da Pantelleria e Lampedusa verso i principali capoluoghi siciliani e di rientrare in giornata nelle stesse. In ordine al contenuto del servizio affidato come SIEG si fa presente che:

– fino al 30 giugno 2018 i collegamenti in OSP tra la Sicilia e le sue isole minori erano quattro:

- Lampedusa – Palermo e vv.
- Lampedusa – Catania e vv.
- Pantelleria – Palermo e vv.
- Pantelleria – Trapani e vv.

Detti servizi sono stati regolamentati dal decreto d’imposizione n. 5 del 15 gennaio 2014 e sono stati eserciti in esclusiva e con compensazione finanziaria dal 01.07.2017 al 30.06.2018 dal vettore Mistral Air S.r.l. Per il contenuto del SIEG, pertanto, si rinvia all’allegato tecnico dell’anzidetto provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana – serie generale n. 34 - dell’11 febbraio 2014;

- a partire dal 1° luglio 2018 sono entrati in vigore i nuovi OSP di cui al decreto ministeriale n. 550 del 28 novembre 2017 e ss.mm., pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana – serie generale n. 299 del 23 dicembre 2017. Il provvedimento ha onerato oltre le predette rotte Lampedusa – Palermo e vv., Lampedusa – Catania e vv, Pantelleria – Palermo e vv., Pantelleria – Trapani e vv. anche la rotta Pantelleria -Catania e vv. Le cinque rotte sono operate, dal 1° luglio 2018 dal vettore Danish Air Transport A/S.
- attualmente è in corso la gara per la nuova aggiudicazione

3.2 Sicilia OSP

Con decreto Ministeriale del 21.06.2017 il Ministro dei Trasporti ha imposto gli oneri di servizio pubblico su alcune rotte da e per gli aeroporti di Trapani e Comiso.

Il decreto si è reso necessario per assicurare la continuità territoriale aerea siciliana attraverso servizi aerei che siano adeguati, regolari, continuativi e da svolgersi con voli di linea. Gli oneri di servizio sarebbero diventati obbligatori il 29 marzo 2020 (il termine è stato poi posticipato a seguito della pandemia).

In particolare saranno soggette a oneri di servizio pubblico le rotte da Comiso a Roma Fiumicino e Milano Linate e viceversa, da Trapani a Trieste, Brindisi, Parma, Ancona, Perugia e Napoli e viceversa.

Per ogni singola tratta il vettore dovrà garantire all’utenza frequenze minime, orari e un numero minimo di posti. Il decreto prevede anche le tariffe massime da applicare per tutto l’anno su ciascuna rotta onerata, sia per i residenti in Sicilia che per i non residenti.

Per assicurare la continuità territoriale da e per gli aeroporti di Comiso e Trapani si è stimato un fabbisogno finanziario massimo complessivo di 48.373.020,30 euro, di cui 31,057 milioni di euro a carico dello Stato e 17,315 milioni a carico della Regione Siciliana, indispensabile per far fronte agli obblighi di compensazione nell’eventualità si debba procedere all’aggiudicazione del servizio per il triennio tramite gare pubbliche, per mancata presentazione di accettazione da parte di un vettore senza compensazione e senza diritti di esclusiva.

Le tratte sono state aggiudicate ai vettori Albastar e Tayanjet con alterne vicende. In particolare il vettore Tayanjet è fallito e, pertanto le tratte da e per Comiso previste dal decreto di imposizione degli oneri non sono state più effettuate, mentre Albastar sta svolgendo il servizio sulle rotte da e per l’aeroporto di Trapani anche se attualmente sono in corso delle trattative per addivenire ad una risoluzione consensuale della convenzione stipulata tra ENAC e la compagnia anche a seguito dell’esito della sentenza del Consiglio di Stato che ha dichiarato illegittimo il decreto di imposizione degli oneri per difetto di istruttoria.

3.3 Sicilia aiuto a carattere sociale

La legge di bilancio 2020 (articolo 1, commi 705-709) è intervenuta in materia di continuità territoriale aerea con la Sicilia, nonché sulla procedura per l’imposizione di oneri di servizio pubblico per tale regione. Il Decreto Ministeriale n. 561 del 4.12.2020 il Ministro dei Trasporti, dando attuazione a tale previsione, ha previsto un aiuto a carattere sociale ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 2, lettera a) del TFUE per l’acquisto di biglietti aerei sulle rotte nazionali da e per gli scali di Palermo e Catania.

In questo caso il passeggero in possesso di determinati requisiti (cittadini residenti nella Regione Sicilia, che effettuano il viaggio da e per gli aeroporti di Catania o di Palermo su tutte le rotte dell'Unione Europea, appartenenti ad almeno una delle seguenti categorie: studenti universitari fuori sede per viaggi di collegamento con la sede del proprio Ateneo; disabili gravi ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992 n. 104; lavoratori dipendenti con sede lavorativa al di fuori della Regione Siciliana e con reddito lordo annuo non superiore a 25.000 euro, per il collegamento con tale sede; utenti del servizio di trasporto aereo per ragioni sanitarie, con reddito lordo annuo non superiore a 25.000 euro, per viaggi di collegamento con la località in cui devono sottoporsi a ricoveri, accertamenti e cure sanitarie) possono accedere ai servizi web del sito www.siciliavola.it e richiedere buoni sconto per l'acquisto di biglietti aerei presso le compagnie aeree aderenti all'iniziativa (di seguito "esercenti"), con uno sconto del 30% sulla tariffa base⁶. Purtroppo anche in questo caso il meccanismo predisposto non ha raggiunto gli obiettivi prefissati: a fronte di uno stanziamento per il triennio 2020-2022 di circa 75 milioni di euro ne sono stati spesi, al mese di novembre 2022, solo circa 700.000!

3.4 Sardegna

La condizione di insularità della Sardegna, infatti, limita fortemente le opportunità di collegamento della stessa con il resto dell'Italia attribuendo al trasporto aereo un ruolo fondamentale e privo di valide alternative comparabili considerato che l'unica altra modalità di collegamento con il resto dell'Italia è il trasporto marittimo. Le rotte CT1 sono da considerarsi essenziali in quanto consentono di collegare le predette città sarde con Roma e Milano, centri di eccellenza sanitaria nonché importanti centri sul piano politico amministrativo (Roma), economico-finanziario (Milano)⁷.

Inoltre, il collegamento con gli Hub nazionali di Roma Fiumicino e di Milano Linate consente all'utenza l'agevole accesso ai vari luoghi d'interesse di dette città e di usufruire di molteplici servizi di trasporto per raggiungere altre città in Italia ed all'estero.

Si riportano di seguito i decreti ministeriali che hanno disciplinato gli oneri negli ultimi 10 anni:

- decreto ministeriale 21 febbraio 2013, n. 61
- decreto ministeriale 8 agosto 2018, n. 367
- decreto ministeriale 21 novembre 2018, n. 483
- decreto ministeriale 11 aprile 2019, n. 140
- decreto ministeriale 21 febbraio 2020, n. 87
- decreto ministeriale 14 settembre 2021, n. 357
- decreto ministeriale 25 novembre 2021, n. 466
- decreto ministeriale 25 gennaio 2022 n.18

Attualmente il regime è disciplinato dal D.M. 25.11.2021, come modificato dal D.M. 25 gennaio 2022 che prevede l'imposizione degli oneri sulle seguenti tratte:

- Alghero – Roma Fiumicino e viceversa
- Cagliari – Roma Fiumicino e viceversa
- Olbia – Roma Fiumicino e viceversa

⁶ Per tariffa base si intende quella applicabile considerata al netto dei servizi aggiuntivi (cd "servizi ancillari").

⁷ Cfr. Studio della Regione Autonoma della Sardegna, predisposto dall'Università di Cagliari, CIEM, 2018, Allegato alla Delibera della Giunta Regionale n. 35/1 del 10 luglio 2018.

- Alghero – Milano Linate e viceversa
- Cagliari – Milano Linate e viceversa
- Olbia – Milano Linate e viceversa

Le gare sono state espletate alla fine del 2022 e sono risultati aggiudicatari:

- ITA per Cagliari /Roma e Milano e vv.;
- Aeroitalia per Olbia / Roma e Milano e vv.

Per le tratte Alghero / Roma e Milano e vv. non è stata presentata alcuna offerta ed attualmente è in corso una procedura di emergenza.

Successivamente all’aggiudicazione delle tratte da e per Olbia il vettore Volotea ha dichiarato di accettare gli oneri senza compensazione.

Per completare il quadro normativo, va ricordato che:

– La legge di bilancio per il 2020 (“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”), articolo 1, comma 124, ha riconosciuto un contributo per ogni biglietto aereo acquistato da e per Palermo e Catania (per un onere complessivo non superiore a 25 milioni di euro) al fine di garantire *“un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia, che consenta di ridurre i disagi derivanti dalla condizione di insularità, e assicurare la continuità del diritto alla mobilità”*. L’art. 1, comma 705, ha introdotto una modifica all’art. 135 (art. 135, Continuità territoriale per la Sicilia) della legge 23 dicembre 2000 n. 388, prevedendo che *“Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d’intesa con il Presidente della Regione siciliana, indice una conferenza di servizi”* (secondo comma) e che *“Qualora nessun vettore accetti l’imposizione degli oneri di servizio pubblico di cui al comma 1, lettera a), il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d’intesa con il Presidente della Regione siciliana, provvede all’affidamento mediante gara di appalto secondo la procedura di cui all’articolo 17 del regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008”* (quarto comma).

– Con la legge di bilancio per il 2023 (legge 29 dicembre 2022 n. 197, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025” commi 484-*novies* e 484-*decies*), è istituito il Fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, finalizzato ad assicurare la piena attuazione al principio di insularità di cui all’art. 119, sesto comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2022. La stessa legge (commi 806-814) istituisce il Fondo nazionale per il contrasto agli svantaggi derivanti dall’insularità, con una dotazione di 2 milioni per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, nonché una Commissione bicamerale per il contrasto agli svantaggi derivanti dall’insularità che si occuperà di monitorare gli effetti dell’insularità sulla vita dei cittadini^{8,9,10}.

⁸ G. ARMAO, *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, in *GIURETA – Rivista di Diritto dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambiente*, Vol. XVIII, 2020, p. 37 ss.

⁹ G. BENELLI, *Insularità, trasporti aerei e continuità territoriale*, in *DPCE Online*, Vol. 60, n. 3, 2023.

¹⁰ A. PATANÈ, *Il rilievo costituzionale della normativa sulla “continuità territoriale” in materia di trasporto aereo dopo la modifica dell’art. 119 Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2023.

4. La giurisprudenza sui decreti di imposizione degli oneri di servizio pubblico

Il Consiglio di Stato (Sez. V, sentenza 11 ottobre 2022 n. 8683)¹¹ ha recentemente ribadito come la realizzazione di oneri di servizio pubblico, in tema di garanzia della c.d. continuità territoriale aerea, sottostia inderogabilmente alla rigorosa disciplina dell'ordinamento UE, come sancita nel regolamento CE n. 1008/2008 e come specificata negli Orientamenti interpretativi della Commissione Europea (2017/C 194/01).

In particolare, in forza dell'art. 16 (Principi generali per gli oneri di servizio pubblico), comma 1, del reg. (CE) n. 1008/2008: *“Previa consultazione con gli altri Stati membri interessati e dopo aver informato la Commissione, gli aeroporti interessati e i vettori aerei operanti sulla rotta, uno Stato membro 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, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso. Tale onere è imposto esclusivamente nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati 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. I criteri specifici imposti sulla rotta oggetto dell'onere di servizio pubblico sono stabiliti in modo trasparente e non discriminatorio”*.

Inoltre, ai sensi del par. 3 della stessa norma, *“Nel valutare la necessità e l'adeguatezza di un onere di servizio pubblico previsto lo Stato membro tiene conto o gli Stati membri tengono conto: a) dell'equilibrio tra l'onere previsto e le esigenze in materia di sviluppo economico della regione interessata; b) della possibilità di ricorrere ad altre modalità di trasporto e dell'idoneità di queste ultime a soddisfare il concreto fabbisogno di trasporto, in particolare nel caso in cui i servizi ferroviari esistenti servano la rotta prevista con un tempo di percorrenza inferiore a tre ore e con frequenze sufficienti, coincidenze e orari adeguati; c) delle tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti; d) dell'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta di cui trattasi”*.

Nel dare doverosa applicazione a tale normativa (che in quanto contenuta in un regolamento UE è caratterizzata dalla diretta applicabilità negli ordinamenti nazionali e dal primato rispetto al diritto interno eventualmente contrastante) il Consiglio di Stato ha chiarito che:

– alla luce degli Orientamenti interpretativi della Commissione (particolarmente il par. 1 (Introduzione) laddove è riconosciuta la stretta connessione tra incremento della connettività e aumento della crescita, dell'occupazione e della coesione sociale di un territorio) è corretto affermare che gli oneri di servizio pubblico devono costituire un volano per lo sviluppo economico e sociale di una regione – mentre non possono essere imposti con l'obiettivo di sviluppare o rilanciare un particolare aeroporto o sostenere un particolare vettore aereo;

– il giudice amministrativo può sempre autonomamente sindacare il rispetto delle condizioni e presupposti per gli oneri di servizio pubblico previsti dal regolamento 1008/2008, indipendentemente dalla eventuale presa di posizione favorevole della Commissione europea rispetto alla scelta del governo nazionale.

¹¹ A. CECERE, *Continuità territoriale: i criteri per l'imposizione degli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo nella recente ricostruzione della giurisprudenza amministrativa*, in *Dir. pol. traspr.*, n. 1, 2023, p. 64 ss.

– viene sottolineato che nell'imposizione dell'onere di servizio pubblico gli Stati devono altresì rispettare i criteri di necessità e di adeguatezza, in forza del quale è compito degli Stati, tra l'altro, accertarsi che sulla rotta prescelta nessun vettore aereo, per tener conto del proprio interesse commerciale, sia disposto a garantire il servizio aereo di linea minimo con criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima.

In particolare, nel caso di specie, sindacare la scelta di imporre oneri di servizio pubblico in relazione a rotte in partenza e in arrivo all'aeroporto di Trapani, è stato riconosciuto che la stessa poteva astrattamente apparire congrua in relazione alla situazione di isolamento geografico e alla condizione di depressione economica che affligge l'area trapanese.

Tuttavia, tali condizioni "ambientali" risultano necessarie ma non sufficienti nella prospettiva del diritto eurounitario, il quale richiede un ulteriore test sulla necessità ed adeguatezza delle rotte prescelte.

Nel caso di specie, nel confermare la decisione del TAR Lazio (Sezione Terza, sentenza 23 novembre 2021 n. 12045), appellata dal Ministero per le Infrastrutture e da ENAC, il Consiglio di Stato ha riaffermato l'illegittimità del provvedimento impugnato per difetto di istruttoria e carenza di motivazione, in quanto con riferimento "*agli aeroporti di destinazione, non emergono ragioni sufficienti a dire che fosse necessario imporre oneri di servizio pubblico proprio sulle rotte scelte, né che si sia così promosso lo sviluppo economico e sociale della regione*".

Conclusivamente, emerge quindi che l'amministrazione nazionale che intenda procedere a imposizione di oneri di servizio pubblico risulta gravata, oltre che da specifici oneri procedurali rispetto alla loro assegnazione a uno o più vettori (conformemente ai principi di trasparenza e non discriminazione) ai pregnanti oneri motivazionali circa il rispetto dei presupposti stabiliti dal regolamento n. 1008/2008 CE e specificati dai relativi orientamenti interpretativi della Commissione, sia per quanto concerne le finalità di sviluppo di area depressa che le caratteristiche dell'area da assistere che infine il superamento del "test" di necessità e adeguatezza con riferimento alle rotte onerate. Il giudice amministrativo rivendica la pienezza del proprio sindacato sull'assolvimento di tale onere motivazionale alla luce della normativa europea, sindacato che di per sé non subisce limitazioni nemmeno per effetto dell'assenso prestato dalla Commissione UE alla decisione nazionale sub iudice.

5. Criticità del sistema di imposizione degli oneri di servizio pubblico

Dall'esperienza maturata negli ultimi anni è emerso come il modello utilizzato per garantire il diritto alla mobilità dei cittadini delle isole attraverso l'imposizione degli oneri di servizio pubblico non risulta essere più attuale.

La mancata partecipazione alle gare da una parte e gli eccessivi ribassi rispetto alle compensazioni proposte o addirittura le accettazioni degli oneri senza compensazioni evidenziano la necessità di valutare nuove soluzioni.

Le principali critiche ricevute dai vettori rispetto ai bandi riguardano principalmente i servizi aerei minimi da garantire e sono riassumibili come segue:

- a. Eccessiva rigidità nella programmazione dei voli
- b. Eccessiva rigidità nell'applicazione della tariffa
- c. Imposizione di servizi "non essenziali"
- d. Mancata "imposizione" dei costi dell'handling
- e. Compensazioni non sufficienti

a. Eccessiva rigidità nella programmazione dei voli

Una delle principali criticità evidenziate dalle compagnie aeree è quella della rigidità imposta sulla programmazione dei voli. Come noto uno degli obiettivi che lo stato membro si pone nell'imposizione dell'OSP è quello di garantire la possibilità di una andata ed un ritorno in giornata verso l'aeroporto ritenuto "core" rispetto le esigenze dei cittadini isolani.

Di fatto tale previsione impone al vettore nella pianificazione dell'operativo di basare un aeromobile sull'isola. Si aggiunga, altresì, che in alcuni caso si richiedono voli in determinate fasce della giornata che determinano l'impossibilità di utilizzare gli aeromobili per più rotazioni anche verso altre destinazioni: di fatto il modello perfetto nell'ottica del cittadino isolano sarebbe quella di un aeromobile "navetta" tra l'isola ed il continente. Tale idea è stata esplorata dalla Regione Sardegna con il bando del 2017 con il quale per la tratta Cagliari/Roma e vv. veniva richiesta una frequenza tale che per essere operata si sarebbero dovuti dedicare ad essa in esclusiva due aeromobili!

b. Eccessiva rigidità nell'applicazione della tariffa

L'eccessiva rigidità della tariffa di fatto impedisce ai vettori di attuare politiche di incentivazione attraverso le modulazioni tariffarie impendendo di fatto l'incremento del traffico passeggeri su dette rotte. Allo stesso tempo i cittadini beneficiari lamentano il fatto che contrariamente a quanto avviene su altre tratte gli stessi non possono beneficiare di tariffe scontate anche se vincolate a determinate condizioni.

c. Imposizione di servizi "non essenziali"

I servizi aerei di linea minimi vengono definiti in relazione agli attributi minimi di continuità, frequenza, capacità e tariffa che i servizi sulle rotte essenziali devono possedere per essere adeguati a soddisfare le esigenze di mobilità dei cittadini delle isole senza creare condizioni di discriminazioni rispetto gli altri.

La UE non dà indicazioni cogenti su come definire un servizio aereo di linea minimo, lasciando, anche nell'ultima comunicazione in merito agli orientamenti interpretativi al regolamento CE 1008/2008, agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nel decidere sugli attributi che caratterizzano un servizio minimo purché l'obbligo sia non discriminatorio e proporzionale.

Sicuramente questo approccio deriva dalla consapevolezza che definire il livello di servizio minimo standard per una regione, in particolare periferica ed insulare, che assegna al trasporto aereo molte delle sue chance di connettività e sviluppo e che può svolgere un ruolo strategico per garantire condizioni di accessibilità interregionale accettabili, è un compito non semplice per le implicazioni di natura sia politica ed economica che questa scelta riveste.

Purtroppo l'individuazione dei servizi minimi a livello locale ha comportato, in alcuni casi, una domanda di voli ed un sistema tariffario, con annessi servizi ancillari, eccessivamente rigido che si è scontrato con le esigenze imprenditoriali dei vettori aerei¹².

¹² Cfr. G. PRUNEDDU, *Riflessioni sul regime di continuità territoriale aerea della Sardegna ai tempi del coronavirus*, in *GIURETA – Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, Vol. XIX, 2021, p. 1 ss.

d. Mancata “imposizione” dei costi dell’handling

Un ulteriore fattore di incertezza sui costi del servizio che può incidere sulla attrattività di un onere di servizio pubblico riguarda la mancata quantificazione con contestuale imposizione dei costi dei servizi di assistenza a terra¹³.

e. Compensazioni non sufficienti

Un benchmark rispetto gli altri paesi UE che presentano condizioni di insularità evidenziano come lo stato italiano sia quello che meno investe nel settore degli oneri di servizio pubblico aereo¹⁴:

Isola	Residenti	Dotazione annuale	€/residente per anno
Sardegna	1.640.000	41,7 mln € (Cifra relativa al periodo ottobre 2022-settembre 2024)	25,4 €/res.
Sicilia (isole minori)	14.038	18,5 mln € (2023)	1.316,98 €/res.
Sicilia	4 806 738	38,5 mln € (2020)	8 €/res.
Baleari	1.107.220	200 mln € (2019)	180,6 €/res.
Corsica	339.178	84,3 mln € (2020)	248,5 €/res.

Alcuni studiosi hanno, tuttavia, evidenziato come la liberalizzazione porti a una maggiore instabilità tariffaria (che si manifesterebbe in un forte aumento delle tariffe in prossimità della data di partenza) e così colpisca negativamente i residenti delle isole diretti verso la terraferma (in assenza di alternative); al contrario, la liberalizzazione porterebbe un beneficio ai turisti e/o viaggiatori che si dovessero spostare per motivazioni discrezionali (non vincolate da orari) e avendo la possibilità quindi di prenotare con largo anticipo. La rimozione dei requisiti di frequenza e di programmazione oraria, avvertono i ricercatori, può generare anche una riduzione della capacità durante i mesi invernali e fuori della stagione di punta. Infatti, è possibile che, in alcuni casi, l’opportunità di disporre di un’offerta per viaggi di andata e ritorno giornalieri potrebbe persino scomparire a causa degli effetti combinati di ridotta redditività commerciale (vedi il caso del Cagliari Bologna dopo l’interruzione dell’imposizione degli OSP) e perdita di garanzie negli slot di partenza e di arrivo negli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Linate. I ricercatori arrivano pertanto alla conclusione che, per quanto a prima vista l’imposizione di OSP sulle rotte tra la Sardegna e la terraferma possa apparire inusuale, dato il volume del traffico, fattori pertinenti e imprescindibili dimostrano invece come sia necessario mantenere il quadro normativo previsto per gli OSP¹⁵.

¹³ Per un approfondimento sul tema si veda L. TULLIO, *Liberalizzazione dell’handling e servizio pubblico*, in AA. VV., *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, cit., p. 49-59.

¹⁴ Continuità territoriale aerea: “Una proposta alternativa per la Sardegna” a cura di Gianfranco Fancello e Roberto Devoto, relazione presentata al Meet Forum, Alghero, 29-30 aprile 2022.

¹⁵ Cfr. M. M. COMENALE PINTO, *Bande orarie e continuità territoriale*, in *Riv. dir. nav.*, 2019.

6. Il contratto di co-marketing quale strumento per incentivare voli

L'evoluzione del mercato e la stretta cooperazione tra aeroporti e compagnie aeree, infatti, hanno gradualmente aperto la strada a un'ampia varietà di pratiche commerciali, tra le quali figurano contratti a lungo termine che prevedono tariffe differenziate e talvolta importi considerevoli versati dagli aeroporti o dalle autorità locali a compagnie aeree a titolo di incentivi e sostegno alla commercializzazione. In particolare, possono essere erogati a compagnie aeree fondi pubblici destinati al sostegno di operazioni aeroportuali allo scopo di attirare un maggior traffico commerciale, falsando in tal modo i mercati del trasporto aereo.

La Commissione Europea ha osservato come aiuti ben concepiti potrebbero essere utilizzati per correggere le criticità del mercato e a favorire obiettivi di interesse comune unionale, evitando lo spreco di risorse pubbliche. In effetti gli aiuti di Stato possono, a determinate condizioni, correggere le lacune del mercato, migliorandone il funzionamento e rafforzando la competitività. Inoltre, quando il funzionamento dei mercati, seppur efficiente, è ritenuto insoddisfacente sotto il profilo della politica di coesione, gli aiuti di Stato possono essere utilizzati per ottenere risultati più auspicabili e più equi. Tuttavia gli aiuti di Stato possono avere effetti negativi, come falsare la concorrenza tra imprese e incidere sugli scambi tra Stati membri in misura contraria all'interesse dell'Unione¹⁶.

Il controllo degli aiuti di Stato nel settore aeroportuale e in quello del trasporto aereo dovrebbe pertanto promuovere un utilizzo corretto delle risorse pubbliche per politiche orientate alla crescita, limitando al contempo quelle distorsioni di concorrenza che impedirebbero pari condizioni di concorrenza nel mercato interno, in particolare evitando la duplicazione di aeroporti non redditizi nello stesso bacino di utenza e la creazione di eccessi di capacità.

Proprio al fine di attuare tali indicazioni, l'art. 13, commi 14 e 15, della legge 21 febbraio 2014 n. 9, ha fissato dei principi per l'erogazione congruente di risorse pubbliche a favore dei vettori aerei prescindendo da qualunque considerazione sulla natura giuridica (pubblicistico/privatistica) dei soggetti beneficiari e/o erogatori. Tali principi sono poi stati attuati attraverso le linee guida adottate dal Ministero dei Trasporti con Decreto 11 agosto 2016 n. 275¹⁷.

Tra gli strumenti contrattuali utilizzati dai gestori aeroportuali per incentivare i collegamenti da parte dei vettori aerei si contraddistingue il contratto di co-marketing.

Il contratto di co-marketing¹⁸ è un contratto atipico attraverso il quale due o più operatori, privati o pubblici, svolgono in partnership una serie d'iniziative di marketing (organizzate, programmate, controllate) al fine di raggiungere obiettivi di marketing (comuni o autonomi ma tra loro compatibili), attraverso la soddisfazione dei consumatori. Rispetto a questa definizione gli elementi caratterizzanti del contratto di co-marketing sono:

¹⁶ Decisione (UE) 2015/1584 della Commissione del 1 ottobre 2014 relativa all'aiuto di Stato SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore di Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. e di vari vettori aerei operanti sull'aeroporto di Alghero.

¹⁷ Cfr. Audizione del 12 luglio 2022, innanzi la Commissione Trasporti della Camera del Presidente ENAC, Avv. Pierluigi Di Palma.

¹⁸ S. CHERUBINI, G. IASEVOLI, *Co-marketing. Tipologie, potenzialità, applicazioni*, relazione al Convegno *Le tendenze del marketing in Europa*, Università Ca' Foscari, Venezia, 24 novembre 2000.

- presenza di più di un operatore e coinvolgimento di tutti in un'operazione che può prevedere anche attività indipendenti ma necessariamente coordinate e reciprocamente accettate;
- sviluppo di una partnership, vale a dire si persegue un risultato a somma maggiore di zero in cui tutti i partner ottengono un vantaggio anche se non omogeneamente ripartito;
- presenza di varie iniziative che, ancorché talvolta a tempo definito, devono essere consapevolmente organizzate, programmate, controllate;
- presenza di obiettivi di marketing comuni o anche diversi tra i vari partner, ma in ogni caso tra loro compatibili;
- innalzamento del valore offerto e della customer satisfaction (dare di più a meno) attraverso la cooperazione.

I contratti di co-marketing sono ritenuti legittimi nel momento in cui: contribuiscono in misura apprezzabile, da una prospettiva *ex ante*, alla redditività dell'aeroporto. L'aeroporto deve dimostrare che al momento di concludere un accordo con una compagnia aerea (per esempio un contratto individuale o un regime complessivo di diritti aeroportuali) è in grado di coprire tutti i costi derivanti dall'accordo per tutta la durata dello stesso, con un ragionevole margine di profitto¹⁹ sulla base di sane prospettive di medio termine.

La Commissione ha ritenuto il contributo di co-marketing compatibile con il mercato interno ai sensi degli artt. 106 e 107 del trattato, e qualificabile come finanziamento pubblico di servizi di interesse economico generale (SIEG) a condizione che siano soddisfatti i seguenti requisiti cumulativi:

- a) contributo a un obiettivo ben definito di interesse comune: un aiuto di Stato deve avere un obiettivo di interesse comune in conformità all'articolo 107, paragrafo 3, del trattato;
- b) necessità di un intervento statale: una misura di aiuto di Stato deve essere destinata a una situazione in cui può determinare un miglioramento tangibile che il mercato da solo non è in grado di fornire, ad esempio per porre rimedio a una criticità del mercato o per risolvere questioni in materia di equità o coesione;
- c) idoneità della misura di aiuto: la misura di aiuto deve essere uno strumento politico adeguato per conseguire l'obiettivo di interesse comune;
- d) effetto di incentivazione: l'aiuto deve essere tale da modificare il comportamento delle imprese interessate spingendole a intraprendere un'attività supplementare che non svolgerebbero senza l'aiuto o svolgerebbero soltanto in modo limitato, con diverse modalità o altrove;
- e) proporzionalità dell'aiuto (aiuto limitato al minimo): l'aiuto deve essere limitato al minimo indispensabile per stimolare investimenti o attività supplementari nella regione interessata;
- f) assenza di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e gli scambi tra Stati membri: gli effetti negativi dell'aiuto devono essere sufficientemente limitati, in modo che l'impatto complessivo della misura sia positivo;

¹⁹ Un margine di profitto ragionevole è un tasso "normale" di remunerazione del capitale, ovvero un tasso di rendimento che verrebbe richiesto da una società tipo per un investimento di rischio analogo. Il rendimento è misurato come tasso di rendimento interno ("IRR") sui flussi di cassa previsti prodotti dall'accordo con la compagnia aerea.

g) trasparenza dell'aiuto: gli Stati membri, la Commissione, gli operatori economici e il pubblico interessato devono poter accedere facilmente a tutti gli atti e informazioni pertinenti in merito all'aiuto concesso.

Qualora il contributo di co-marketing fosse utilizzato per avviare nuove rotte (Aiuto di avviamento a favore di compagnie aeree) saranno necessarie ulteriori condizioni quali:

- i. rotte devono riguardare un aeroporto con meno di 3 milioni di passeggeri l'anno;
- ii. necessità di un piano industriale *ex ante* che preveda che la rotta, dopo tre anni, abbia acquistato prospettive di redditività per la compagnia aerea senza necessità di finanziamento pubblico.

La Commissione prevede, altresì, la possibilità di derogare ad alcune condizioni di cui sopra nel caso in cui si tratti di aiuti sociali.

Gli aiuti a carattere sociale per i servizi di trasporto aereo sono considerati compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera a), del trattato, a condizione che siano soddisfatti i seguenti requisiti cumulativi:

- i. l'aiuto deve essere effettivamente a favore di consumatori finali;
- ii. l'aiuto deve avere un carattere sociale, ossia deve, in linea di principio, riguardare solo alcune categorie di passeggeri che viaggiano su una tratta (ad esempio bambini, persone con disabilità, persone con basso reddito, studenti, persone anziane). Tuttavia, nel caso in cui la rotta in questione serva a collegare aree remote, regioni ultraperiferiche, isole, e aree scarsamente popolate, l'aiuto potrebbe riguardare l'intera popolazione della regione interessata;
- iii. l'aiuto deve essere concesso senza discriminazioni per quanto riguarda l'origine dei servizi, vale a dire indipendentemente dalle compagnie aeree che effettuano i servizi in questione.

La verifica della compatibilità degli incentivi alle compagnie aeree è stata parzialmente sospesa e/o attenuata in considerazione degli effetti economici e sociali provocati dall'epidemia da COVID-19 nonché dalla crisi ucraina. Con la Comunicazione della Commissione "Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak - COM 2020/C 91 I/01", gli Stati membri sono stati autorizzati ad adottare aiuti al tessuto economico in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato. Il Temporary Framework è stato esteso ed integrato molte volte. Da ultimo il 9 novembre 2022, con la Comunicazione 2022/C 426/01, è stata approvata una ulteriore proroga del Quadro fino al 31 dicembre 2023. Contestualmente, la Commissione Europea ha avviato la revisione della disciplina non emergenziale sugli aiuti di Stato, valevole per il nuovo periodo programmatico 2021-2027.

7. Giurisprudenza comunitaria sui contributi co-marketing della Regione Sardegna

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Sentenza 17 novembre 2022, Cause riunite C-331/20 P, C-343/20 P) è stata chiamata in causa per verificare se la legge n. 10/2010 della Regione Sardegna – ed i successivi atti di esecuzione – prevedevano un complesso di strumenti mediante i quali si introduceva la possibilità di concedere alle società di gestione degli aeroporti della Sardegna un finanziamento per lo sviluppo di rotte aeree di collegamento con l'isola.

La Commissione UE aveva deciso che le misure della legge regionale, in base alle quali poteva essere concesso un finanziamento alle società di gestione degli aeroporti della Sardegna per lo sviluppo di rotte aeree di collegamento con l'isola, costituivano aiuti di

Stato illegali e incompatibili con il mercato interno. Le società Volotea e EasyJet, oltre ad altre compagnie aeree, che erano beneficiarie di tali aiuti per le loro attività relative agli aeroporti di Cagliari-Elmas e di Olbia, avevano presentato ricorso per l'annullamento della decisione della Commissione UE e tali ricorsi erano stati respinti dal Tribunale il 13 maggio 2020.

Nella sentenza, la Corte ricorda che dalla sua giurisprudenza costante risulta che un siffatto vantaggio sussiste in presenza di qualsiasi misura statale che, indipendentemente dalla forma e dagli obiettivi, sia atta a favorire direttamente o indirettamente una o più imprese rispetto alla situazione in cui si troverebbero in condizioni normali di mercato: nel caso di specie, la Corte constata che, nelle sentenze impugnate, il Tribunale non ha verificato se la Commissione avesse adempiuto, nella decisione controversa, l'obbligo ad essa incombente di stabilire se i contratti di prestazione di servizi stipulati tra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree costituissero normali operazioni di mercato. Infatti, esso ha giudicato, erroneamente, che il principio dell'operatore privato in economia di mercato non fosse applicabile in quanto la regione aveva perseguito obiettivi di interesse pubblico e agito tramite società di gestione aeroportuale che erano imprese private. Inoltre, il Tribunale è incorso in errori di diritto nel ritenere che Volotea e EasyJet dovessero essere considerate beneficiarie di un "vantaggio", per il motivo che la remunerazione che era stata versata loro in applicazione dei contratti che esse avevano stipulato con le società di gestione degli aeroporti di Cagliari-Elmas e di Olbia non costituiva il corrispettivo di servizi che soddisfacevano effettive necessità per la regione e che detti contratti erano stati inoltre stipulati senza la previa attuazione di una procedura di gara o di una procedura equivalente.

8. Giurisprudenza comunitaria sull'affidamento diretto nei servizi ferroviari

Nell'ottica di individuare precedenti che possano giustificare il superamento del principio della gara per l'assegnazione di rotte in regime di continuità territoriale si segnala la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (decima sezione) del 24 ottobre 2019, causa c-515/18.

La sentenza ha statuito che *“le autorità nazionali competenti che intendano procedere all'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico di trasporto di passeggeri per ferrovia non sono tenute, da un lato, a pubblicare o comunicare agli operatori economici potenzialmente interessati tutte le informazioni necessarie affinché essi siano in grado di predisporre un'offerta sufficientemente dettagliata e idonea a costituire oggetto di una valutazione comparativa e, dall'altro, ad effettuare una siffatta valutazione comparativa”*.

La statuizione si basa sulle seguenti considerazioni. Il regolamento 1370/2007 si prefigge di definire un quadro giuridico per le compensazioni e/o i diritti di esclusiva per i contratti di servizio pubblico e non di realizzare un'ulteriore apertura del mercato. L'articolo 2, lettera h), di tale regolamento definisce l'“aggiudicazione diretta” come l'“aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico a un determinato operatore di servizio pubblico senza che sia previamente esperita una procedura di gara dei servizi ferroviari”.

Il legislatore comunitario ha, pertanto, previsto un regime particolare per lo sviluppo dei collegamenti ferroviari in particolar modo per quelli per i quali è necessario prevedere un regime di compensazioni e/o esclusive proprio in considerazione del fatto, un regime che prevede la possibilità di un affidamento diretto all'operatore attraverso una trattativa

privata. C'è da chiedersi se tale possibilità possa essere trasferita al settore del trasporto aereo nel momento in cui il mercato non è in grado di assicurare il servizio.

9. Superare i limiti dei contratti di co-marketing per garantire la continuità territoriale

Come abbiamo visto, la possibilità di utilizzare i contratti di co-marketing per incentivare rotte aeree è fortemente limitata dalle condizioni imposte dalla Commissione Europea. Anche se la stessa Commissione ha già previsto delle semplificazioni in caso di aiuti sociali, c'è da chiedersi se tali limiti possono essere del tutto superati in caso di limitazioni dovute alle condizioni di insularità che necessitano di essere superate attraverso la garanzia della continuità territoriale.

La norma cardine del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è l'art.174, secondo cui l'UE *“sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale”*, al fine di promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione. L'intento della politica di coesione è quello di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Il terzo paragrafo, che elenca le regioni interessate da detta politica, menziona anche le *“regioni insulari”*, in quanto territori *“che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici”*. Sul tema si segnala la Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014(RSP))²⁰. Nell'atto di indirizzo, il Parlamento sottolinea l'importanza di migliorare i collegamenti attraverso i servizi di trasporto aereo anche attraverso la riduzione della tassazione e la semplificazione amministrativa per attrarre gli investimenti.

Analoghi principi sono stati enunciati dal Comitato Europeo delle regioni. In particolare, nel corso della 123^a sessione plenaria dell'11 e 12 maggio 2017, nel parere su *“L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale”*, il Comitato richiama l'esigenza di una politica di coesione nei riguardi delle isole, inserendosi nel solco tracciato dal Parlamento europeo nella citata Risoluzione.

La questione dell'insularità è stata affrontata anche dal gruppo interregionale *“regioni insulari”*, operante nell'ambito del medesimo Comitato. In tale contesto è stato approvato il cosiddetto manifesto per le isole europee, documento contenente specifiche proposte

²⁰ Il documento sollecita, fra l'altro, la Commissione dell'UE: i) a fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le regioni insulari possono presentare con riferimento all'articolo 174 TFUE; ii) a spiegare come intende dare attuazione al disposto dell'articolo 174 TFUE relativamente agli svantaggi permanenti delle regioni insulari; iii) a riconoscere l'importanza di predisporre misure di sostegno per contrastare il significativo trend di spopolamento delle regioni insulari; iv) ad avviare un'analisi sui costi supplementari che la condizione di insularità determina a livello dei sistemi di trasporto di persone e merci e dell'approvvigionamento energetico nonché in termini di accesso al mercato, in particolare per le PMI; v) a istituire una categoria omogenea, composta dai territori insulari, e a tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti; vi) a porre in essere un *“Quadro strategico dell'Unione per le isole”*, al fine di collegare gli strumenti suscettibili di produrre un impatto significativo sul territorio; vii) a istituire uno *“sportello isole”* collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana della Commissione e per coordinare e analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari; viii) a presentare una comunicazione contenente una *“Agenda per le regioni insulari dell'UE”* e, a seguire, un Libro bianco che monitori lo sviluppo delle regioni insulari; ix) a tener conto della situazione specifica delle regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al quadro finanziario pluriennale in elaborazione.

per l'effettiva attuazione dell'art. 174 del TFUE al fine di garantire i diritti dei cittadini che abitano nelle isole. Le iniziative e le misure auspiccate sono in continuità (oltre che con la posizione già espressa dal Comitato) con la citata risoluzione del Parlamento europeo. In particolare si sottolinea, fra l'altro, la necessità di aiuti di Stato più flessibili per le imprese del trasporto aereo in tali territori insulari, data la loro totale dipendenza da questi mezzi di trasporto.

Sembrerebbe, pertanto, che vi siano tutte le condizioni necessarie per superare le limitazioni previste dagli orientamenti sugli aiuti di stato sui contratti di co-marketing attraverso il principio di insularità che, fra l'altro, con la legge Costituzionale 7 novembre 2022 n. 2 ha assunto il rango di principio costituzionale²¹.

10. Le principali clausole nei contratti di co-marketing

Ammissa in via concettuale la possibilità di utilizzare i contratti di co-marketing senza limiti per garantire la continuità territoriale, c'è da chiedersi quali siano le clausole contrattuali che potrebbero essere utilizzate, in una negoziazione con i vettori, per garantire il diritto alla mobilità nel rispetto dei limiti posti dalla finanza pubblica.

10.1 Price Cap

La Commissione UE, Comunicazione Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, Oneri di servizio pubblico (OSP (2017/C 194/01) ha prevista la possibilità di imporre “*prescrizioni relative alle tariffe massime*”. In particolare laddove ritenuto necessario, in quanto le tariffe sarebbero altrimenti eccessive rispetto al contesto delle esigenze economiche della regione interessata, si può prevedere un OSP che si limiti a determinare “*un prezzo massimo*”. Tale meccanismo sembrerebbe applicabile anche ai contratti di co-marketing.

10.2 Risk sharing

Attraverso questa clausola il gestore ed il vettore concordano la riduzione del contributo in caso di risultati della tratta al di sopra di quanto preventivato. Ad esempio se si era preventivato un contributo di x euro a passeggero in caso di un minimo di passeggeri se tale numero minimo di passeggeri venisse superato proporzionalmente verrebbe ridotto il contributo.

10.3 Numero minimo di frequenze

Nel contratto possono prevedersi un numero minimo di frequenze giornaliere/settimanali.

10.4 Incentivi per passeggeri

Il gestore aeroportuale eroga un importo economico unitario per passeggero partente originante adulto generato dalla nuova rotta. Tale contributo è riconosciuto per un periodo di 2 anni solari dal primo giorno di operatività della rotta oggetto di supporto, differenziato per stagioni IATA Summer e Winter, e con valori unitari decrescenti al secondo anno, come di seguito specificato:

²¹ Cfr. Intervento dell'Avv. Pierluigi Di Palma, Presidente dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, al Convegno “Collegati o Sconnessi?”, organizzato da Confcommercio e Federalberghi Sud Sardegna presso il T-Hotel, Cagliari, 17 dicembre 2022.

€ per Passeggero Partente Originante Adulto			
	Stagione IATA	Anno 1	Anno 2
Destinazioni non servite UE	Summer	10 €	8 €
	Winter	13 €	11 €
Destinazioni non servite Extra UE	Summer	15 €	10 €
	Winter	20 €	15 €

L'ammontare del supporto sarà consuntivato al termine di ogni stagione IATA quale prodotto tra lo specifico importo economico unitario ed il numero di passeggeri partenti originanti adulti.

La relativa erogazione sarà subordinata a:

a. mantenimento della capacità: i posti offerti sul Sistema Aeroportuale della Capitale dal vettore richiedente, al netto della nuova rotta oggetto di supporto, non dovranno essere inferiori:

- 1) per la stagione IATA Summer, ai posti offerti dal vettore sul Sistema Aeroportuale nel corso della Baseline A;
- 2) per la stagione IATA Winter, ai posti offerti dal vettore sul Sistema Aeroportuale nel corso della Baseline B;

b. regolarità operativa: almeno l'80% dei voli pianificati sulla nuova rotta oggetto di supporto dovranno essere regolarmente operati per ogni stagione IATA;

c. regolarità dei pagamenti delle tariffe aeroportuali e di ogni corrispettivo da riconoscere al gestore aeroportuale.

11. Conclusioni

Da quanto sopra è evidente che il modello basato su una procedura di gara per l'assegnazione delle rotte in continuità territoriale è ormai superato in quanto poco attraente per i vettori.

Vi è, pertanto, la necessità di individuare uno strumento più elastico per "convincere" i vettori ad operare su tali tratte.

Dall'esame della normativa e della giurisprudenza nazionale e comunitaria e delle prassi in essere si evince come una procedura negoziata sia quella che, consentendo una trattativa diretta con il vettore, garantirebbe il giusto equilibrio tra le esigenze dei cittadini e quelle del vettore nel rispetto dei limiti imposti dalla finanza pubblica. Inoltre l'individuazione di un unico negoziatore nazionale per contrattare con i vettori garantirebbe una maggiore efficacia ed efficienza.

È di tutta evidenza che la "procedura negoziata" si scontrerebbe con i rigidi parametri dettati dal reg. UE 1008/2008 e dagli orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03) ma come sopra descritto vi sono i margini per poter avviare un confronto con la Commissione UE sulla base dei seguenti presupposti:

- art. 174 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: "*garantisce un'attenzione particolare [...] alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali [...] le regioni insulari*";
- art. 119 Costituzione Italiana: promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

– art. 2 regolamento UE n. 1370/2007: riconosce la possibilità, in ambito ferroviario, di aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico a un determinato operatore di servizio pubblico senza che sia previamente esperita una procedura di gara. Di conseguenza in presenza di principi costituzionali nazionali e comunitari così delineati ed un precedente in ambito ferroviario sembrerebbero esservi i presupposti per poter procedere nel senso sopra descritto.

Si sottolinea, altresì, come la capacità negoziale dei gestori aeroportuali potrà essere sempre più forte attraverso processi di consolidamento delle governance aeroportuali così indicato nella bozza di Piano Nazionale degli Aeroporti²² elaborato da ENAC e presentato al Ministero dei Trasporti nel 2022 che delinea le cosiddette Reti Aeroportuali e affermato da autorevole dottrina²³ che ritiene che ad un processo di consolidamento del mercato dei vettori aerei deve corrispondere un contestuale consolidamento del mercato dei gestori aeroportuali.

²² Consultabile alla seguente pagina Internet: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-10/Piano%20Nazionale%20degli%20Aeroporti.pdf>.

²³ Intervento del Prof. S. PALEARI al Convegno “Verso nuovi equilibri?”, organizzato a Palermo il 3 ottobre 2023 dal centro ICCSAI Transport and Sustainable Mobility dell’Università di Bergamo.

Promossa da:

demetra
CENTRO STUDI