

Michele M. Comenale Pinto* - Giovanni Pruneddu**

Aeroporti e COVID-19

Airports and COVID-19 §

Le misure adottate dall'Unione Europea e dai suoi Stati membri per fronteggiare la recente crisi sanitaria hanno avuto un impatto significativo sul settore aeroportuale. Considerando il normale flusso di passeggeri negli aeroporti e le problematiche di profilassi legate all'attività di-trasporto in sé, con passeggeri in arrivo, in partenza e in transito, per tutelare la salute pubblica è stata adottata la chiusura di alcuni aeroporti e di alcune rotte. Gli autori prendono in considerazione l'impatto economico della pandemia sulle compagnie aeree e sugli aeroporti, con le contromisure già adottate e le possibili azioni ulteriori da intraprendere in futuro. – The measures adopted by the European Union and its Member States to face the recent health crisis have had a significant impact on the airport sector. Considering the normal flow of passengers in the airports and the specific problems of prophylaxis related to the transport activity itself, on arriving, departing and in transit passengers, closure of certain airports and some routes has been adopted in order to protect public health. On the other hand, authors consider the economic impact of the pandemic on airlines and airports as well as already adopted countermeasures and further possible steps to be undertaken.

SOMMARIO: 1. Trasporti aerei, aeroporti e COVID-19. – 2. I riflessi delle misure di prevenzione in aeroporto sulle attività dei vettori. – 3.

* Professore ordinario nell'Università di Sassari – comenale@uniss.it.

** Ricercatore (RTD b) nell'Università di Sassari – pruneddu@uniss.it.

§ Il presente contributo è stato sottoposto a doppio referaggio anonimo – *This article has been submitted to double blind peer review.*

La politica unionale in tema di bande orarie quale strategia imprescindibile per la tutela del comparto. – 4. Profili di responsabilità.

1. *Trasporti aerei, aeroporti e COVID-19.*

Anche nell'ottica dell'emergenza COVID-19, gli aeroporti vanno considerati sotto una pluralità di aspetti. Essi costituiscono la principale infrastruttura necessaria allo svolgimento dell'attività aeronautica e dei servizi di trasporto aereo¹. Tale loro funzione comporta che in essi, e nelle vie di accesso verso di essi, si concentri un gran numero di persone, fra utenti ed addetti. Ciò li rende il luogo ideale anche per impiantare attività commerciali, pur non strettamente correlate all'aviazione civile, nelle aree sia a monte che a valle dei controlli di sicurezza².

¹ Il trasporto aereo, al pari di quello per acqua, non richiede infrastrutture per lo svolgimento della circolazione del veicolo, essendogli invece necessarie le infrastrutture alla partenza ed alla destinazione (aeroporti, porti), oltre che di strutture e servizi necessari alla sicurezza della navigazione (come, nel caso in esame, radiofari e torri di controllo). Su tali aspetti, cfr. M.M. COMENALE PINTO, *Servizi portuali ed aeroportuali: convergenze e differenze*, in *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, a cura di A. Xerri, Milano, 2012, 229. Sull'obbligo (non sanzionato) di realizzare le infrastrutture aeronautiche, gravante sugli Stati parte della Convenzione di Chicago del 1944 sull'aviazione civile internazionale, ai sensi del suo art. 28, cfr. G. RINALDI BACCELLI, *La collaboration internationale en matière aéroportuaire*, Montréal-Paris, 1979, 8.

² Come osservava a suo tempo M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, Padova, 1984, 4, riferendosi alla già allora ormai inappagante concezione di «aerodromo», considerata dal testo originario del codice della navigazione: «l'attuale rilevanza dell'impresa aeroportuale quale nozione del tutto svincolata dal tradizionale concetto di aerodromo nel senso di "località, sia terrestre che acqua, destinata, anche in via temporanea, alla partenza, all'approdo ed allo stazionamento degli aeromobili" e la conseguente prevalenza del servizio reso agli utenti dell'organizzazione aeroportuale rispetto agli immobili messi loro a disposizione, hanno fatto sì che oramai l'aeroporto, nella sua nuova realtà dinamica di complesso organismo imprenditoriale, non coincide assolutamente più con quell'istituto descritto nel

Proprio queste loro caratteristiche, con la concentrazione di persone che gravitano intorno ad essi, richiedono specifica attenzione in tempi di crisi sanitaria, come quella che stiamo vivendo in questo momento storico, per via della pandemia da corona-virus, che incide in maniera considerevole sulla loro operatività. Il rischio sanitario, certamente non ignoto in passato, ed anzi ben conosciuto già con i primi traffici mercantili, ed in particolare con la navigazione marittima³, è stato al centro di nuova attenzione, proprio a seguito della ancora non conclusa vicenda della pandemia di COVID-19 (SARS-CoV-2), riconosciuta come tale

codice della navigazione e nel regolamento per la navigazione aerea». Ed in effetti, il superamento della concezione soltanto statica dell'infrastruttura in questione è stato operato, in ciò secondo le indicazioni della migliore dottrina, e seguendo le tracce di un precedente progetto di riforma (cfr. G. ROMANELLI, *La riforma del codice della navigazione*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Atti del Convegno di Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999, Torino, 2002, 11, *ivi*, 21), nella revisione della parte aeronautica del codice della navigazione del 2005-2006 (con riferimento al testo vigente dell'art. 692 c. nav., come emendato dal d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151, cfr. G. MASTRANDREA - L. TULLIO, *Il compimento della revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in *Dir. mar.*, 2006, 699, *ivi*, 705).

³ V. in generale G. MARTINI, *La sanità marittima. Profili giuridico-amministrativi con riguardo anche alla tutela contro gli inquinamenti marini*, Milano, 1964, 3 ss. Non a caso, l'attenzione per il rischio sanitario era elevata nelle società mercantili. A seguito della peste del 1348, la Repubblica di Venezia aveva istituito l'ufficio del «Magistrato sopra la sanità» (cfr. G. CAPPELLETTI, *Storia della repubblica di Venezia dal suo principio sino al suo fine*, VI, Venezia, 1850, 494; V. SANDI, *Principi di Storia civile della Repubblica di Venezia, Dalla Sua Fondazione Sino All'Anno Di N.S. 1700. Della Parte Seconda Che Contiene I Tempi Sino Al 1500*, II, Dall'Anno 1450. Sino Al 1500, Venezia, 1756, 753 ss.). Con riferimento specifico ai porti meridionali, cfr. R. SALVEMINI, *A tutela della salute e del commercio nel Mediterraneo: la sanità marittima nel Mezzogiorno pre-unitario*, in *Istituzioni e traffici nel Mediterraneo tra età antica e crescita moderna*, a cura della medesima, s.l., 2009, 259, in cui cfr. anche D. ANDREOZZI, «L'anima del commercio è la salute». *Sanità, traffici, rischio e dominio sul mare in area alto adriatica (1700-1750)*, *ivi*, 225. Per cenni all'istituzione del lazzaretto di Livorno, ai tempi ai tempi del Granduca Francesco I, cfr. R. BERNARDINI, *La sanità marittima in epoca stefaniana*, ne *La sanità marittima dai Medici ai tempi attuali*, atti del convegno di Pisa, Pisa, 2002, 6.

dall'Organizzazione Mondiale della Sanità con la dichiarazione dell'11 marzo scorso.

Tenuto conto di quella che è la loro normale frequentazione, accanto alle problematiche specifiche di profilassi connesse all'attività di trasporto in sé, sui passeggeri in arrivo, in partenza ed in transito, si pongono in genere quelle sui frequentatori delle aerostazioni, non necessariamente utenti dei servizi di trasporto, fra l'altro rispetto alle attività di ristorazione e commerciali. In quest'ambito va tenuto in conto speciale il personale addetto dell'aerostazione e dei servizi in aerostazione, oltre che gli equipaggi. E si pongono, a valle, le questioni relative alle eventuali responsabilità che potrebbero derivare dalla diffusione di un virus in ambito aeroportuale. Un'emergenza sanitaria come quella tuttora in corso, cagionata dal COVID-19, al di là o successivamente all'imposizione di blocchi e limitazioni della mobilità anche di cortissimo raggio, richiede comunque l'adozione di una serie di precauzioni, e, specialmente se prolungata, ha varie conseguenze non secondarie in ambito economico.

Del resto, il rischio sanitario non è il solo suscettibile di aggravarsi in ragione di una presenza concentrata di persona. A partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, gli aeroporti sono stati lo sfondo di vari atti terroristici di cui alcuni avevano come obiettivo finale gli aeromobili, dirottati o distrutti, di altri hanno costituito direttamente il bersaglio⁴. Quest'ultima tipologia di rischio, con la necessità di garantire la sicurezza, in termini di *security*)⁵, ha determinato un mutamento epocale

⁴ Si ricordano, fra gli episodi di quella stagione, i due sanguinosi attacchi terroristici contro l'aeroporto internazionale di Fiumicino del 17 dicembre 1973 e del 27 dicembre 1985. Più recentemente, nell'ambito di un piano coordinato, che aveva coinvolto anche il centro cittadino di Bruxelles, va ricordato l'attacco all'aeroporto di Zaventem del 22 marzo 2016. In effetti, il terrorismo costituisce il rischio più rilevante per la *security* aeroportuale: cfr. F. PELLEGRINO, *Le competenze del gestore aeroportuale nel quadro della safety e della security dell'aviazione civile*, ne *L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione*, a cura di S. Busti, E. Signorini, G.R. Simoncini, Torino, 2017, 63, *ivi*, 82.

⁵ Sulle molteplici accezioni del termine «sicurezza» nel diritto della navigazione (e per la contrapposizione fra *safety* e *security*, cfr. per tutti G. CAMAR-

dell'accessibilità alle strutture aeroportuali, con l'irrigidimento del confine fra aree al di qua e al di là dei controlli (aree sterili)⁶. E alla nozione di sicurezza, in termini di *security*, occorre far riferimento per le misure volte ad arginare il rischio sanitario (*health security*).

DA, *La sicurezza nel diritto della navigazione. Molteplicità di norme ed unicità di approccio sistemico*, ne *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, a cura di U. La Torre e A.L. M. Sia, Soveria Mannelli, 2011. Cfr. anche M.M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety*, ne *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*, atti del convegno di Milano del 22 aprile 2004, a cura di G. Camarda, M. Cottone e M. Migliarotti, Milano, 2005, 54; H. LABAYLE, *Sécurité dans les aéroports et progrès de la collaboration internationale contre le terrorisme*, in *A.F.D.I.*, 1989, 711. Con riferimento specifico alla sicurezza degli aeroporti dagli attacchi terroristici, a livello normativo internazionale, cfr. il Protocollo di Montreal del 24 febbraio 1988 per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, complementare alla Convenzione di Montreal del 23 settembre 1971 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile (ratificato ed entrata in vigore in Italia il 12 novembre 1990, alla stregua della l. 30 novembre 1989, n. 394). In materia è intervenuta poi la Convenzione di Pechino del 10 settembre 2010 per la repressione di atti illeciti contro l'aviazione civile internazionale (cfr. in tema G. MARCHIAFAVA, *La convenzione di Pechino del 10 settembre 2010 sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale*, in *Dir. trasp.*, 2012, 105).

⁶ Sui controlli ai varchi di sicurezza e l'affidamento dei controlli ai privati, cfr. U. LA TORRE, *Obblighi e responsabilità del controllore della sicurezza*, in *Aeroporti e responsabilità*, atti del convegno di Cagliari del 24-25 ottobre 2003, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005, 83. In tema di responsabilità del gestore: P. EVANGELISTA, *Sicurezza ed attività negli aeroporti: la responsabilità del gestore aeroportuale*, in *Sicurezza, navigazione e trasporto*, a cura di R. Tranquilli Leali e E.G. Rosafio, 2008, 337. Per una descrizione complessiva delle misure adottate con il reg. (CE) 16 dicembre 2002, n. 2320, e la sua comparazione con le corrispondenti misure relative all'ambito portuale, a suo tempo cfr. M. GRIGOLI, *Profili innovativi della sicurezza nell'ambito portuale e aeroportuale*, in *Giust. civ.*, 2008, II, 341, ivi, 348 ss. Sul problema della sicurezza aeroportuale nei suoi vari aspetti, cfr. G. CAMARDA, *La sicurezza del volo in ambito aeroportuale: competenze e responsabilità*, ne *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno e in quello internazionale*, a cura di B. Franchi, Milano, 2005, 103.

La pandemia da COVID-19 sta incidendo in maniera considerevole sul mondo dei traffici, fra cui il trasporto aereo, condizionando anche l'accesso alle infrastrutture aeroportuali; non sembra, peraltro, potersi escludere un sovvertimento di molte di quelle che sono state, fino a questo momento, le regole del mercato; circoscrivendo il discorso alla sola questione delle infrastrutture, una prima avvisaglia, particolarmente significativa, della situazione in atto è rinvenibile nel «congelamento» delle bande orarie in aeroporto; è significativo, peraltro, constatare che le misure adottate al riguardo per fronteggiare gli effetti della contrazione dei traffici seguano il paradigma sperimentato a seguito della crisi del trasporto aereo causata dagli attacchi terroristici del settembre 2001⁷ (*infra*, § 3).

Per quanto riguarda specificamente il trasporto aereo, la constatazione della diffusione della malattia infettiva, quando ancora l'Italia non sembrava esserne stata direttamente interessata, aveva determinato l'adozione di una procedura sanitaria gestita dagli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF) del Ministero della salute⁸, per verificare l'eventuale

⁷ Oltre l'impatto generale (v. *ex plurimis* 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), gli episodi in questione produssero effetti tutt'altro che secondari sull'industria del trasporto aereo: cfr. D.E. CLARK - J.M. MCGIBANY - A. MYER, *The Effects of 9/11 on the Airline Travel Industry*, in *The Impact of 9/11 on Business and Economics. The Day that Changed Everything?*, a cura di M.J. Morgan, New York, 2009, 75. Del resto, problematiche analoghe sono state osservate fra le conseguenze anche di altre crisi: cfr., a suo tempo, E. THOMCHICK, *The 1991 Persian Gulf War: Short-Term Impacts on Ocean and Air Transportation*, in *Transp. Journ.*, 33/1993, 40; G. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche*, Milano, 2010, 78.

⁸ Per riferimenti all'organizzazione odierna della sanità marittima, aerea e di frontiera (che fa capo al Ministero della salute, cfr. S. ZUNARELLI - M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, ed. IV, Milano, 2020, 44. Si tratta di una delle più rilevanti, fra le funzioni statali svolte in ambito aeroportuale: cfr. B. FRANCHI, *Riparto delle competenze normative ed amministrative sugli aeroporti civili*, ne *L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione*, cit., 21, *ivi*, 22. Per far fronte all'emergenza determinata dalla pandemia, si è previsto il potenziamento delle risorse umane destinate ai servizi da espletare in ambito portuale ed aeroportuale: cfr. art. 199, comma 8-*bis*, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, come convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Peraltro, il succes-

presenza a bordo degli aeromobili di casi sospetti sintomatici e disporre il loro eventuale trasferimento in bio-contenimento, ed aveva condotto al rafforzamento della sorveglianza dei passeggeri di voli diretti dalle aree ritenute a rischio o, comunque di voli con casi sospetti di infezione, sulla base delle procedure previste dal regolamento per la polizia sanitaria della aeronavigazione, approvato con il r.d. 2 maggio 1940, n. 104, e dal regolamento sanitario internazionale del 2005⁹.

L'aggravarsi della situazione ha portato, poi, alla progressiva restrizione dei voli¹⁰, fino alla chiusura al traffico di interi aeroporti¹¹, nel quadro delle più rigide misure di restrizione della mobilità delle persone

sivo art. 251 del medesimo d.l. n. 34 del 2020, per far fronte alle esigenze di controlli sanitari tempestivi in ambito portuale ed aeroportuale, prevede modalità straordinarie per l'espletamento dei concorsi del Ministero della salute.

⁹ Adottato dalla 58^a Assemblea mondiale della sanità in data 23 maggio 2005, in vigore dal 15 giugno 2007.

¹⁰ Ad iniziare dall'ordinanza del Ministero della salute del 30 gennaio 2020 (in G.U. 1° febbraio 2020, n. 26) con cui era stato interdetto, con effetto immediato, per novanta giorni (art. 2) «il traffico aereo dalla Cina, quale Paese comprendente aree in cui si è verificata una trasmissione autoctona sostenuta del nuovo Coronavirus (2019 – nCoV)» (art. 1, comma 2).

¹¹ Cfr. d.P.C.M. 17 maggio 2020, in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 126 del 17 maggio 2020. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera ii), del d.P.C.M. 11 giugno 2020, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della salute, può disporre, al fine di contenere l'emergenza sanitaria da coronavirus, riduzioni, sospensioni o limitazioni nei servizi di trasporto, anche internazionale, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo e nelle acque interne, imponendo specifici obblighi agli utenti, agli equipaggi, nonché ai vettori ed agli armatori. Con il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro della salute n. 227 del 2 giugno 2020 sono state disposte, misure di riduzione, soppressione e limitazione nei servizi di trasporto automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo nonché da e per le Regioni Sicilia e Sardegna, misure di riduzione, soppressione e limitazione nei servizi di trasporto automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo nonché da e per le Regioni Sicilia e Sardegna. Si è trattato di misure di particolare gravità, la cui adozione «*on public health grounds*» presuppone la sussistenza di «*exceptional circumstances*», e richiede la consultazione preventiva con l'Organizzazione Mondiale della Sanità (cfr. ICAO *Annex 9, Recommended Practice 2.4.1*).

(con conseguente contrazione del numero complessivo dei voli operati nei vari aeroporti); certamente, la considerevole contrazione di traffico aereo, monitorata in ambito europeo da EUROCONTROL¹², ha avuto importanti conseguenze sulle entrate aeronautiche ed extra-aeronautiche dei gestori aeroportuali¹³.

2. I riflessi delle misure di prevenzione in aeroporto sulle attività dei vettori.

La disponibilità delle infrastrutture condiziona fortemente l'accesso al mercato dei servizi di trasporto¹⁴. In particolare, tale constatazione

¹² Cfr. EUROCONTROL *Comprehensive Assessment of COVID-19's Impact on European Air Traffic*, consultabile all'indirizzo web www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-comprehensive-assessment-covid-19s-impact-european-airtraffic.

¹³ Occorre riferirsi in primo luogo a quelle che sono le entrate che derivano al gestore (in applicazione del principio «user pays» (sulla cui origine in ambito ICAO cfr. G. RINALDI BACCELLI, *La collaboration internationale en matière aeroportuaire*, Montréal-Paris, 1979, 59) dall'attività di gestione aeroportuale in quanto tale, attraverso i «diritti aeroportuali» (cfr. M. BRIGNARDELLO, *Tariffe e tributi portuali e aeroportuali*, in *Giureta*, 2008; E. ORRÙ, *Il ruolo del gestore aeroportuale nell'evoluzione giuridica, economica e tecnologica del settore*, in *Dir. mar.*, 2016, 449, ivi, 458. V., in generale, D. BOCCHESI, *I diritti aeroportuali dalle origini ai nostri giorni*, Napoli, 2015). Sull'incidenza delle entrate extra-aeronautiche sui livelli di reddito delle imprese aeroportuali, M.M. COMENALE PINTO, *Il problema del finanziamento degli aeroporti nella prospettiva europea*, in *ALADA en Cabo Verde*, Buenos Aires, 2013, 100, ivi, 102 ss.; in chiave aziendalistica, cfr. F. ROTONDO, *Modelli imprenditoriali nelle aziende aeroportuali*, Torino, 2018, 40.

¹⁴ La questione della capacità aeroportuale è legata a doppio filo a quella delle tariffe per l'impiego degli aeroporti. A livello comunitario attraverso la dir. 2009/12/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 sono stati disciplinati «gli aspetti fondamentali dei diritti aeroportuali e le modalità della loro fissazione poiché, in mancanza di tale quadro, alcuni requisiti fondamentali delle relazioni tra i gestori aeroportuali e gli utenti dell'aeroporto rischiano di non essere rispettati» (considerando 2). In tema cfr. F. GASPARI, *Capacità e diritti aeroportuali nell'Unione europea e nell'ordinamento interno: recenti sviluppi*, in *Dir. trasp.*, 2016, 105.

vale per la distribuzione delle bande orarie in aeroporto (c.d. “*slot allocation*”)¹⁵, che si è rivelata essenziale per garantire un’effettiva liberalizzazione del trasporto aereo¹⁶.

Uno dei principi cardine della disciplina dell’allocazione delle bande orarie in aeroporto, recata dal reg. (CEE) 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, è la c.d. “*grandfather’s rule*” (regola del nonno o dell’anzianità) («il vettore aereo che abbia operato una banda con l’autorizzazione del coordinatore, conserva il diritto di chiedere la stessa banda nel successivo periodo di validità degli orari corrispondenti»)¹⁷,

¹⁵ Per un’analisi critica del sistema cfr. M. DEIANA, *Slot allocation*, in *Gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno*, a cura di M.P. Izzo, Milano, 2009, 239; G. SILINGARDI - D. MAFFEO, *Gli slots. Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*, Torino, 1997. Per un’analisi giuseconomica, cfr. M. COLANGELO, *L’allocazione degli slots. Regole e modelli*, Roma, 2009; M.V. PETIT LAVAL, *La asignación de slots en la Unión europea*, in *ALADA en Cabo Verde, XXVI Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, a cura di M.O. Folchi, Buenos Aires, 2013, 70.

¹⁶ Il processo comunitario di liberalizzazione dei traffici aerei, conclusosi con l’emanazione dei regolamenti datati 23 luglio 1992 (n. 2407, n. 2408, n. 2409, n. 2410 e n. 2411 «regolamenti sul rilascio delle licenze, sull’accesso al mercato, e sulla regolamentazione delle tariffe») rifusi poi nel reg. Ce n. 1008/1008 del 24 settembre 2008 «recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità» (in tema cfr. D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. traspr.*, 2009, 307), stravolse il precedente assetto (cfr. F. PELLEGRINO, *La trasformazione del trasporto aereo da fenomeno d’élite a fenomeno di massa*, in *ALADA en Cabo Verde, XXVI Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, cit., 196, ivi, 201; M. BRIGNARDELLO, *Le tariffe aeree, ne Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, 413, F. MUNARI, *La liberalizzazione del trasporto aereo nell’Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, in *Dir. Ue*, 1999, 207) caratterizzato da una forte e permeata forma di intervento dello Stato (in tal senso S. ZUNARELLI - A. PULLINI, *I servizi di trasporto aereo, ne Il diritto del mercato e del trasporto*, a cura di S. Zunarelli, Padova, 2008, 11, ivi, 23).

¹⁷ Conformemente a quanto disposto dall’art. 8, § 1, lett. a) del reg. Cee n. 95/93 relativamente alla procedura di assegnazione delle bande orarie. Un limite alla *grandfather’s rule* che stabilisce per l’appunto la prevalenza dei vettori già radicati rispetto ai vettori *new entrant* sta nella disciplina dei servizi cosiddetti

che viene meno nel caso in cui il vettore non operi (in quello *slot*) i propri servizi (regola dello «*use or lose*»)¹⁸. Quest'ultimo paletto alla *grandfather's rule* trova giustificazione nella limitata disponibilità della risorsa, che non può rimanere inutilizzata¹⁹: in base ad esso, è prevista la revoca dell'affidamento della banda oraria inutilizzata, di cui il vettore non può comunque compiere alcun atto dispositivo²⁰.

È evidente che l'applicazione di questo principio non abbia senso lì dove il mancato impiego sia dipeso da un fattore non riconducibile al vettore, come nel caso di una sospensione generalizzata dei voli, dipendente

ti di continuità territoriale (oggetto di oneri di servizio pubblico oggi sulla base del reg. Ce n. 1008/2008 art. 16 ss.). Sul punto cfr. L. MASALA, *L'assegnazione degli slot aeroportuali nei voli di linea onerati*, ne *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda*, a cura di Mariarosa Cardia, Cagliari, 2012, 43, *ivi*, 52 s.; G. PRUNEDDU, *Spunti in tema di grandfather's rule e continuità territoriale*, in *Dir. trasp.*, 2011, 211.

¹⁸ Cfr. art. 10, § 4, reg. Cee n. 95/93.

¹⁹ Tale principio, poi e fatto proprio poi dal legislatore comunitario attraverso il reg. Cee n. 95/93, venne elaborato *ab origine* in sede IATA (su cui cfr. in generale J.W.S. BRANCKER, *IATA and What It Does*, Leyden, 1977; L.S. CLARKE, *IATA: The First 50 Years. What's Past is Prologue*, in *Annals Air & Space Law*, 1995, I, 29; P.P.C. HAANAPPEL, *Développements récents à l'Association du Transport Aérien International (IATA)*, *ibidem*, 1996, II, 396.

²⁰ Tale disciplina si basava sul principio che la banda oraria non potesse essere considerata nella disponibilità del singolo vettore assegnatario, in parte sfumato, con le previsioni in tema di «mobilità delle bande orarie» introdotte con la novella del 2004, che consente spostamenti di *slot* fra servizi operati dal medesimo vettore, o fra compagnie appartenenti allo stesso gruppo e persino fra compagnie diverse, in caso di scambio alla pari cfr. art. 8 *bis*, reg. Cee n. 95/93 introdotto dal reg. Ce n. 793/2004. Si deve registrare il diritto riconosciuto all'amministrazione di limitare, o persino di sopprimere, il diritto d'uso della banda oraria, senza che sia dovuta alcuna compensazione al vettore (art. 8, § 3, reg. Cee n. 95/93 come modificato dal reg. Ce n. 793/2004). Nell'eventualità in cui l'allocatione subisca delle restrizioni, o venga addirittura revocata, questa tornerà nella disponibilità del soggetto allocante così che possa essere reimpiegata in base a schemi prestabiliti, basati sulla trasparenza e sul divieto di discriminazione, al fine di garantire sfruttamento ottimale delle risorse disponibili

da una situazione esterna che lui non può controllare, ad esempio derivante da vincoli alla mobilità o da divieti di operare collegamenti aerei, per ragioni sanitarie. In effetti, già il reg. (CEE) n. 95/93, nel testo emendato dal reg. (CE) 793/2004, vigente al momento del manifestarsi dell'odierna crisi da pandemia, prevedeva specifiche ipotesi derogatorie, in ragione di «circostanze imprevedibili ed inevitabili indipendenti dal controllo del vettore aereo», fra cui erano contemplate quelle che portano «alla chiusura di un aeroporto o di uno spazio aereo» e la «interruzione dei servizi aerei a causa di un'azione che è intesa ad influire su detti servizi, che impedisce, praticamente e/o tecnicamente, al vettore aereo di effettuare le operazioni come previsto»²¹; su questo specifico aspetto avremo modo di tornare più diffusamente nel prosieguo (*infra*, § 3). D'altra parte, la crisi del trasporto aereo determinata dalla pandemia si è riflessa pesantemente anche sui gestori aeroportuali: ciò ha indotto, a livello nazionale, all'adozione del provvedimento di proroga biennale delle concessioni, di cui all'art. 79 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, come convertito dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, e successivamente modificato dall'art. 202 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, a sua volta, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

A prescindere dalle implicazioni dei divieti di mobilità o *tout-court* di effettuare collegamenti, con riferimento specifico alle misure di prevenzione per il contenimento del rischio di diffusione del COVID, va osservato che le misure adottate per le fasi in aerostazione e quelle relative alla sistemazione a bordo e al volo tendenzialmente incidono in maniera reciproca.

Così, ad esempio, la raccomandazione, rivolta dalle compagnie aeree ai propri passeggeri, al fine di «mantenere il distanziamento sociale» di ricorrere, per quanto possibile al «web check-in», o comunque di «utilizzare, ove presenti, i chioschi del fast check-in in aeroporto»²² dovrebbe avere come effetto potenziale l'incoraggiamento a limitarsi al solo bagaglio a mano; tuttavia, con effetti verosimilmente nella direzione oppo-

²¹ Art. 10, § 4, reg. (CEE) n. 95/93, nel testo vigente, lett. *a* e *b*.

²² Il testo riportato è ripreso dal portale Alitalia, alla pagina www.alitalia.com/it_it/volare-alitalia/news-e-attivita/news/info-passeggeri/volare-in-sicurezza.html

sta, fra le più recenti misure in materia adottate, ispirate ad indicazioni in ambito EASA²³, si rinviene il divieto di uso delle cappelliere, la limitazione del bagaglio «a mano» soltanto a quello che possa essere collocato sotto il sedile di fronte al posto occupato dal passeggero (ovvero, potremmo sintetizzare, «bando del *trolley* a bordo»), e conseguente imbarco in stiva senza pagamento di supplementi²⁴, come applicazione di un precedente provvedimento governativo²⁵. Tale impostazione è stata poi oggetto di ripensamento con il più recente d.P.C.M. 14 luglio 2020, il cui allegato 2 – allegato tecnico per le singole modalità di trasporto

²³ Cfr. EASA, *COVID-19 Aviation Health Safety Protocol Operational guidelines for the management of air passengers and aviation personnel in relation to the COVID-19 pandemic*, Issue No: 02, 30 giugno 2020. In tale documento si legge, in particolare (*ivi*, 14): «*Aircraft operators, in coordination with airport operators, should put measures in place to assist passengers in using self-check-in procedures and to minimise the amount of hand luggage taken into the cabin, in order to expedite the boarding and disembarking process and to reduce movements and the risk of contamination in the cabin. Operators should promote the carriage of hand luggage in the cargo compartment by implementing incentive policies.*».

²⁴ Cfr. ENAC, *Linee Guida per la ripresa del traffico negli aeroporti, a partire dalla "Fase 2"* - 2020/001-APT, ed. n. 4 del 12 giugno 2020, nonché note ENAC 25 e 26 giugno 2020, a seguito di indicazioni del Ministero della Salute, www.enac.gov.it/news/emergenza-covid-19-misure-di-esenzione-linee-guida-note-informative-enac.

²⁵ D.P.C.M. 15 giugno 2020, in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 147 dell'11 giugno 2020, allegato 15-allegato tecnico – *singole modalità di trasporto – trasporto aereo*, ove si rinviene, appunto, il «*divieto di portare sull'aeromobile bagagli a mano di grandi dimensioni, al fine di limitare al massimo gli spostamenti e i movimenti nell'ambito dello stesso aeromobile.*» Non si possiede, naturalmente, la competenza a valutare l'efficacia di dette misure, che è stata duramente contestata da esponenti di note compagnie aeree *low cost*. Secondo quanto si apprende da notizie di stampa (diffuse, in particolare, dai quotidiani nazionali in edicola il 2 luglio 2020, l'amministratore delegato di Ryanair, Eddie Wilson, avrebbe testualmente dichiarato «Lo stop al bagaglio a mano? Una follia, così aumenta il contagio» (così nel virgolettato del *Corriere della Sera*). Al di là dell'efficacia come misura anti-assembramento, se ne può forse ipotizzare l'utilità, ai fini della riduzione dei tempi di imbarco e di sbarco, consentendo un maggior lasso temporale per le operazioni di sanificazione della cabina.

(che sostituisce le misure precedentemente adottate), in materia di trasporto aereo prevede che i vettori possano «definire con i gestori aeroportuali specifiche procedure che consentano l'imbarco di bagaglio a mano di dimensioni consentite per la collocazione nelle cappelliere, mettendo in atto idonee misure di imbarco e di discesa selettive, in relazione ai posti assegnati a bordo dell'aeromobile, garantendo i dovuti tempi tecnici operativi al fine di evitare assembramenti nell'imbarco e nella discesa e riducendo al minimo le fasi di movimentazione (ad es. chiamata individuale dei passeggeri al momento dell'imbarco e della discesa, in modo da evitare contatti in prossimità delle cappelliere)». Il medesimo documento aggiunge, inoltre, che «gli indumenti personali (giacca, cappotto, maglione ecc.) da collocare nelle cappelliere, dovranno essere custoditi in un apposito contenitore monouso, consegnato dal vettore al momento dell'imbarco, per evitare il contatto tra gli indumenti personali dei viaggiatori nelle stesse cappelliere».

Ed è anche da evidenziare l'affermazione del ricorso preferenziale all'imbarco attraverso ponte mobile²⁶, altra misura che può tendenzialmente incidere sulle politiche di spesa delle compagnie aeree, in considerazione della necessità di avvalersi di specifiche infrastrutture aeroportuali²⁷.

²⁶ Di seguito al passo citato nella nota precedente, nel medesimo documento d.P.C.M. 15 giugno 2020, allegato 15-allegato tecnico – singole modalità di trasporto – trasporto aereo si legge ancora: «[n]elle operazioni di sbarco e imbarco dei passeggeri va utilizzato, ove possibile, il finger in via prioritaria e in caso di trasporto tramite navetta bus, va evitato l'affollamento, prevedendo una riduzione del 50% della capienza massima prevista per gli automezzi e una durata della corsa comunque inferiore ai 15 minuti, garantendo il più possibile l'areazione naturale del mezzo». La misura è stata mantenuta nel successivo, già citato allegato tecnico sul trasporto aereo al d.P.C.M. 14 luglio 2020.

²⁷ Va evidenziato il forzato allontanamento dall'affermazione del principio, fatto proprio dalla direttiva 2009/12/CE (attuata in Italia con d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), della differenziazione del livello e della tipologia dei servizi di cui debbano avvalersi le compagnie aeree. La questione è ben sintetizzata nel considerando n. 15 della detta direttiva: «I gestori aeroportuali dovrebbero poter applicare diritti aeroportuali corrispondenti alle infrastrutture e/o al livello dei servizi messi a disposizione, in quanto i vettori aerei hanno un interesse legittimo».

3. *La politica unionale in tema di bande orarie quale strategia imprescindibile per la tutela del comparto.*

Gli effetti negativi che la pandemia ha avuto sull'industria del trasporto aereo hanno avuto riflessi altrettanto negativi sul comparto aeroportuale; è anche vero, però, che le soluzioni adottate in favore della prima possono potenzialmente riverberarsi positivamente anche sul secondo.

In quest'ottica, va segnalato il regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità²⁸, adottato

timo a esigere da un gestore aeroportuale servizi commisurati al rapporto prezzo/qualità. È opportuno tuttavia che l'accesso ad un livello differenziato di infrastrutture o servizi sia aperto a tutti i vettori aerei che desiderino ricorrervi su base non discriminatoria. Quando la domanda supera l'offerta, l'accesso dovrebbe essere determinato in base a criteri obiettivi e non discriminatori la cui definizione incombe al gestore aeroportuale. Le eventuali differenziazioni dei diritti aeroportuali dovrebbero essere trasparenti, oggettive e basate su criteri chiari» (v. in proposito, da ultimo: G. PRUNEDDU, *Le compagnie low cost tra disciplina dei servizi aerei e tutela dell'utente*, Roma, 2017, 79 ss. Del resto, è stata già rilevato in generale un certo effetto erosivo delle misure anti-COVID sulla già sottile linea di demarcazione fra compagnie aeree tradizionali e compagnie aeree a basso costo: cfr. G. PRUNEDDU, *Compagnie aeree low cost. Nascita, affermazione e prospettive di un modello all'epoca del COVID-19*, in RDT, 25, 2020, 37.

²⁸ In base alla definizione offerta dall'art. 2, lett. a) del reg. (CEE) n. 95/93, come modificato dal reg. (CE) n. 793/2004, per «banda oraria» si deve intendere «il permesso dato da un coordinatore ai sensi del presente regolamento di utilizzare l'intera gamma di infrastrutture aeroportuali necessarie per operare un servizio aereo in un aeroporto coordinato ad una data e in un orario specifici assegnati da un coordinatore ai sensi del presente regolamento al fine di atterrare o decollare». Questa definizione, che aggiorna, migliorandola, quella offerta a suo tempo dal reg. (CEE) n. 95/93, nel testo originario, che faceva, invece, riferimento al «tempo programmato di arrivo o di partenza disponibile o assegnato per un movimento aeronavale ad una data determinata in un aeroporto coordinato» risulta maggiormente incentrata sull'organizzazione com-

per impedire che la situazione di stallo conseguente alla pandemia del COVID-19 potesse e possa a tutt'oggi (nonostante la riapertura della maggior parte degli aeroporti, risultano inoperate la maggior parte delle rotte) alterare l'applicazione dei principi di assegnazione e di mantenimento degli *slot* (o bande orarie) (*supra*, § 2), o costringere le compagnie aeree, per quanto possibile, ad operare servizi per i quali non c'è alcuna domanda, al solo fine di impegnare la banda oraria, per non perderla. La questione si pone peraltro in un contesto (*supra*, § 2), in cui le Autorità hanno imposto la cancellazione di collegamenti²⁹ e la chiusura di aeroporti³⁰.

Quanto evidenziato nel 1994, dal *Comité des Sages*³¹, che era stato incaricato dalla Commissione europea di valutare le prospettive del setto-

ressiva dei servizi collegati che sulla definizione di banda oraria, escludendo dal concetto stesso quelle frazioni di spazio/tempo/servizi prive di utilizzazione o comunque di permesso. La definizione offerta dal legislatore comunitario sembra riprendere specularmente quella rintracciabile nell'allora *Scheduling Procedures Guide* (section 5.3) della IATA., dove lo *slot* viene indicato come «*the scheduled time of arrival or departure aviable or allocated to an aircraft movement on a specific date at a fully cordinated airport*». Definizione reperibile anche nell'ultima versione disponibile *on line* della *Worldwide Scheduling Guidelines* (ed. 2015). Cfr. per M. DEIANA, *Considerazioni sul concetto e la natura giuridica degli slot aeroportuali*, ne *La nueva ordenación del mercado de transporte*, a cura di a cura di M.V. Petit Lavall, F. Martínez Sanz, A. Recalde Castells, Madrid, 2013, 489.

²⁹ Cfr. ord. Min. (salute) 30 gennaio 2020, «Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus» (20A00738), in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 26 del 1° febbraio 2020, con la quale è stata disposta la sospensione del traffico aereo con la Repubblica Popolare Cinese, incluse le Regioni Amministrative Speciali di Hong Kong e Macao. Il provvedimento si applica anche a Taiwan.

³⁰ L'operatività degli aeroporti italiani è stata limitata con il d.m. (infr. trasp., di concerto salute) 12 marzo 2020, n. 112, recante «Limitazione operatività aeroporti a seguito emergenza COVID-19», in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 73 del 20 marzo 2020.

³¹ Cfr. F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, Napoli, 2011, 5; E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico*, ne *Il diritto del mercato dei trasporti*, a cura di S. Zunarelli, Padova, 2008, 202. Nello specifico sul ruolo del Comitato cfr. V. DE CONINK, *The Report of the Comité des Sages*, in *ETL*, 1994; P. MALANIK, *The Report of the European «Comité des Sages»*, in *Air & Space Law*, 1994, 75.

re dell'epoca³², sembra essersi totalmente ribaltato, se è vero, infatti, che in quelli che potremmo dire «tempi normali» il maggiore ostacolo che incontrano le compagnie aeree all'apertura di nuove rotte o all'incremento delle frequenze è la difficoltà d'accesso agli *slot* negli aeroporti (ed in particolare in quelli di scambio, i c.d. «*hub*»)³³ e nello spazio aereo, è altrettanto vero che all'«epoca del coronavirus», si pone invece il trovare compagnie che vogliano instaurare nuovi collegamenti o riprendere ad operare quelli preesistenti.

L'incertezza sull'andamento dell'epidemia e la ritrosia di molti utenti a programmare gli spostamenti non permettono alle compagnie aeree di programmare la stagione successiva, ma neanche di garantire l'attuale. Di tale situazione ha preso atto il recente regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93, introducendo una deroga, seppur temporanea, ai principi della regolamentazione delle bande orarie, con la sospen-

³² Aveva registrato come i due più rilevanti elementi di ostacolo per una effettiva liberalizzazione del trasporto aereo fossero, da un lato, la capacità dei servizi della navigazione aerea e, dall'altro, proprio la disponibilità e la gestione delle bande orarie in ambito aeroportuale. Sul punto cfr. *amplius* M.M. COMENALE PINTO, *L'assistenza al volo. Evoluzione; problemi attuali; prospettive*, Padova, 1999, 40 ss. e 283 ss. A tali problematiche, in ambito europeo, si è provato a dare soluzione con i regolamenti del pacchetto «cielo unico» (reg. Ce n. 549/2004 del 10 marzo 2004 e regolamenti collegati): in tema, cfr. S. ZUNARELLI - A. PULLINI, *I servizi di trasporto aereo*, ne *Il diritto del mercato del trasporto*, cit., 36 ss.; A. ANTONINI - C. SEVERONI, *L'organizzazione e l'uso dello spazio nel cielo unico europeo*, ne *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno*, cit., 771. In tal senso cfr. C. TUO, *Il trasporto aereo nell'Unione europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne. Diritto internazionale e disciplina comunitaria*, Torino, 2008. L'Autrice sostiene che la mancata realizzazione della liberalizzazione avrebbe avuto come conseguenza diretta «distorsioni provocate dall'abusivo sfruttamento delle rendite di posizione da parte delle imprese già presenti sul mercato», *ivi*, 185.

³³ In chiave economica cfr. cfr. N.M. PUSTORINO, *Introduzione alla pianificazione del sistema di trasporto aereo*, Milano, 2009, 80 ss. Tuttavia, sulle implicazioni in termini di regolamentazione della sostituibilità degli *hub*, cfr. F. FOLLIERI, *La regolazione economica dei porti e degli aeroporti, tra fallimenti del mercato e fallimenti della regolazione*, in *Dir. economia*, 2017, 675, *ivi*, 692 ss.

sione dell'applicazione del principio «*use or lose*» sulla scia di quanto fatto a suo tempo dalla Commissione³⁴ per fronteggiare le conseguenze della crisi legata agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 (*supra*, § 1).

La sospensione del principio «*use or lose*» congela le bande orarie eventualmente rimaste inutilizzate nel periodo dell'emergenza, prevedendo che i coordinatori debbano considerare «operate dal vettore aereo al quale erano inizialmente assegnate, le bande orarie assegnate per il periodo compreso fra il 10 marzo 2020 e il 24 ottobre 2020».

Già nel 2001, stante l'importanza dell'attribuzione delle bande orarie e del coordinamento degli orari e delle capacità, la Commissione, con la Comunicazione del 10 ottobre 2001 (sulle ripercussioni degli attentati negli Stati Uniti sull'industria dei trasporti aerei, per garantire la stabilità del comparto, come si è accennato, aveva disposto specifiche misure tra le quali la provvisoria sospensione proprio del principio «*use or lose*»³⁵. Nello stesso documento, per cercare di arginare gli effetti della crisi allora in atto e di eventuali successive, veniva prospettata come soluzione³⁶ la realizzazione di un «fondo di mutualizzazione del rischio che, in caso di nuovi problemi comuni, risulterebbe più conveniente rispetto all'adozione di misure individuali a livello nazionale».

Una lettura critica dei considerando della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993 fa sorgere non pochi interrogativi sul perché non sia stato dato seguito alle ipotesi formulate dalla Commissione nel 2001.

In relazione all'epidemia della «sindrome respiratoria acuta grave» (SARS), nel non così lontano 2003 veniva precisato come questa avesse

³⁴ Comunicazione del 10 ottobre 2001 sulle ripercussioni degli attentati negli Stati Uniti sull'industria dei trasporti aerei COM(2001) 574 def. In tema cfr. G. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche*, cit., 77 s.

³⁵ La Commissione aveva ritenuto che vi fossero i presupposti per consentire ai vettori aerei di conservare anche per la successiva stagione estiva 2002 le bande orarie da essi già storicamente acquisite e che i coordinatori dovessero interpretare le disposizioni del regolamento (CEE) n. 95/93 in modo da garantire, nonostante l'inutilizzazione, l'applicabilità della c.d. «*grandfather's rule*».

³⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione del 10 ottobre 2001 cit., § 41.

«provocato gravi ripercussioni sulle operazioni di trasporto aereo dei vettori aerei», determinando «un significativo calo della domanda all'inizio della stagione estiva 2003» e che, «per garantire che il mancato utilizzo delle bande orarie assegnate per la suddetta stagione non si [traducesse] per le compagnie nella perdita di diritti sulle bande stesse», sarebbe stato necessario «precisare in modo chiaro e inequivoco che i periodi suddetti hanno subito gli effetti negativi».

Tutto ciò considerato, occorre chiedersi se le misure specifiche assunte con il provvedimento in commento possano essere sufficienti. Non può, allo stato, escludersi la necessità, in un futuro più o meno prossimo, di fronteggiare il rischio del collasso totale del settore del trasporto aereo, che potrebbe indurre la Commissione europea a rivedere la propria politica sugli aiuti di Stato nel settore, assumendo una posizione più elastica anche rispetto agli Orientamenti del 2014³⁷.

³⁷ Oggi espressa dalla Comunicazione della Commissione, orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree, datata 4 aprile 2014 in *Gazzetta Ufficiale Unione Europea*, n. C-99 del 4 aprile 2014. In tema cfr. V. CORREIA, *Les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes*, in *ZfW*, 2014, 411, *ivi*, 432; 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; A. CASAL FREIRIA, *Las nuevas directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas*, in *Riv. dir. nav.*, 2015, 145 ss. I vigenti Orientamenti sono già considerabili per certi aspetti meno rigidi rispetto ai precedenti del 2005 (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 *Gazzetta Ufficiale Unione Europea* n. C-312 del 9 dicembre 2005. Per un approfondimento cfr. M.V. PETIT LAVAL, *Las ayudas públicas a las compañías aéreas de bajo coste: una cuestión de actualidad*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, 69; I. FERNÁNDEZ TORRES, *El caso charleroi y las directrices de 2005 a examen tras la sentencia del tpi de 17 de diciembre de 2008: el problema del principio del inversor privado*, in *Estudios de derecho aéreo*, Madrid, 2009, 375; C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo*, cit., 549; P. Frühling, *The New European Commission's Guidelines*, in *Air Law*, 2006, 98; F. CASOLARI, *Definiti gli orientamenti comunitari sugli interventi statali a favore degli aeroporti e delle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, in *Dir. tur.*, 2006, 170). In particolare, negli Orientamenti più recenti, rispetto ai precedenti, sembrano essere venuti

Si potrebbe anche ipotizzare un ricorso agli aiuti all'avviamento concessi per l'avvio di nuove rotte più elastiche di quello fin qui ammesso, e tale da interessare le rotte abbandonate in ragione della crisi, che abbiano una valenza sociale od economica per i territori interessati. Del resto, il rilievo di tale tipologia di azione era stato considerato dalla Commissione sin dagli Orientamenti del 2005, che avevano costituito una delle premesse per il radicamento delle compagnie aeree *low-cost*. Il principio potrebbe essere, *mutatis mutandis*, lo stesso: d'altronde, senza questa particolare forma di intervento pubblico, difficilmente le compagnie aeree potrebbero decidere di coprire rotte poco appetibili da un punto di vista economico³⁸, e oggi molte rotte stanno diventando tali. Siffatte misure potrebbero ripercuotersi positivamente anche sui gestori aeroportuali, e consentirebbero di salvaguardare i livelli occupazionali del settore.

4. *Profili di responsabilità.*

Infine, occorre chiedersi quali potrebbero/dovrebbero essere le conseguenze giuridiche, di fronte ad un'infezione COVID contratta in aeroporto. A tale riguardo, occorre risolvere il punto della natura dei rapporti fra i vari soggetti coinvolti, rispetto ad ipotesi in cui comunque

meno l'obbligo per le compagnie aeree di presentare un *business plan* volto a verificare la redditività della nuova rotta e l'obbligo da parte delle Autorità che erogano l'aiuto di verificare l'impatto che quest'ultimo andrebbe ad avere sulla concorrenza (§ 147). Si registra poi come mentre negli orientamenti del 2005 era previsto che al raggiungimento della redditività della rotta interessata, l'aiuto dovesse essere revocato (§ 79, lett. f. degli Orientamenti del 2005), e che nell'ipotesi in cui la compagnia aerea «aiutata» non rispettasse gli impegni assunti dovessero essere erogate delle sanzioni da parte dello Stato (§ 79 degli Orientamenti del 2005). I), che avrebbe inoltre dovuto predisporre adeguati strumenti nelle ipotesi di ricorso, di tutti questi elementi non ci sia traccia negli orientamenti del 2014. In sintesi, volendo dare applicazione principio secondo cui «tutto ciò che non è vietato è consentito» si potrebbe sostenere che gli orientamenti del 2014 consentono ciò che prima era vietato.

³⁸ Cfr. M.V. PETIT LAVALL, *Las ayudas públicas a las compañías aéreas de bajo coste: una cuestión de actualidad*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, 61.

non sarebbe agevole l'integrazione della prova del fatto costitutivo della responsabilità, sia che si versi in campo aquiliano, sia anche lì dove fosse configurabile una responsabilità di natura contrattuale³⁹. Per quanto concerne la responsabilità civile per i danni occorsi al passeggero, sembra prevalente l'inquadramento come una responsabilità extracontrattuale del gestore aeroportuale, tanto per i danni occorsi al passeggero nelle aree aperte al pubblico, quanto per quelli prodottisi nello svolgimento di operazioni in altre aree⁴⁰.

In ogni caso, occorrerebbe provare il fatto del contagio, e delle circostanze di tempo e di luogo, lì dove i sintomi (quando si palesano), per le conoscenze fin qui acquisite, si manifestano entro una quindicina di giorni dal contatto con altri soggetti infetti⁴¹. Il soddisfacimento di un siffatto onere probatorio è reso difficoltoso, evidentemente, anche dalla ampiezza delle aree in cui potrebbe potenzialmente verificarsi il contagio e dal considerevole numero di soggetti che circolano negli ambienti in questione.

E, ammesso che si sia raggiunta una prova sulle circostanze di tempo, perché possa essere integrata una responsabilità per il contagio in capo ad un soggetto, occorre che costui abbia disatteso un obbligo (legale o contrattuale), ricadente su di lui, di adottare le precauzioni necessarie nello svolgere una determinata attività in grado di diffondere

³⁹ Sottolinea A. ANTONINI, *Profili di responsabilità in tema di titolarità, gestione ed utilizzazione del demanio aeronautico*, in *Dir. trasp.*, 2008, 697, *ivi*, 706: «l'esistenza di un rapporto contrattuale fra il gestore aeroportuale e la gran parte dei soggetti che operano nell'aeroporto, in virtù di un titolo che li lega al primo; titolo che è tale sia in presenza di un contratto, scritto o verbale (per esempio, *Standard Ground Handling Agreement*), sia nell'apparente insussistenza dello stesso, ogni qualvolta il gestore percepisca dall'utente un importo, ancorché sulla base di un rapporto pubblicistico, per l'utilizzazione dell'aeroporto».

⁴⁰ Cfr. A. FACCO, *Questioni controverse in tema di responsabilità delle imprese di gestione aeroportuale*, in *Resp. civ. prev.*, 2006, 1627, *ivi*, 1635 ss.

⁴¹ Si rinvia, al riguardo, alle informazioni reperibili, fra l'altro, nel portale del Ministero della salute, sotto il titolo *COVID-19 - Come capire se si è a rischio contagio*, in particolare alla FAQ n. 8 («Quanto dura il periodo di incubazione?»), alla pagina www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioFaqNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=234.

l'infezione, o di porre in essere su di essa un'adeguata vigilanza. Occorrerà, infine, che non si sia verificato un fatto interruttivo del nesso causale, come potrebbe essere una condotta comunque imprudente del soggetto infettato (fatto impeditivo, la cui prova grava sul convenuto).

A prescindere dalle testé segnalate difficoltà di ordine probatorio, fra i soggetti di cui possa eventualmente ipotizzarsi una responsabilità per un'infezione verificatasi in area aeroportuale per le condizioni riscontrabili in tale ambito, possono prendersi in considerazione, in particolare: il gestore aeroportuale; gli esercenti delle varie attività di ristorazione e commerciali presenti in aeroporto; le compagnie aeree ed i gestori dei servizi di *handling*, l'autorità pubblica preposta al controllo delle attività in ambito aeroportuale (in Italia l'ENAC, ente nazionale per l'aviazione civile)⁴². A tale riguardo, vengono in mente, sotto il profilo penale, i

⁴² L'ENAC è stato istituito con l'art. 1 del d. lgs. 25 luglio 1997, n. 250; ai sensi dell'art. 687 c. nav. (come risultante dalla riforma della parte aeronautica del codice della navigazione, di cui al d. lgs. 9 maggio 2005, n. 96 e al d. lgs. 15 marzo 2006, n. 151), è chiamato ad operare come «autorità unica di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile»: sulla sua struttura e funzioni, cfr., in generale, S. MAGNOSI, *Il nuovo assetto organizzativo dell'ente nazionale per l'aviazione civile*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 313; G. MASTRANDREA, *Le competenze delle istituzioni nel nuovo codice*, ne *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, a cura di B. Franchi e S. Vernizzi, Milano, 2007, 139, *ivi*, 141 ss., nonché i vari contributi contenuti nel volume collettaneo AA.VV., *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia. Quale veste giuridica per l'ENAC?*, Napoli, 2011. Per quanto lapalissiano, è il caso di puntualizzare che sarebbe irrilevante, nell'eventualità della diffusione di un'infezione in ambito aeroportuale, ove dovesse essere provata l'omissione delle sue prerogative di controllo (fermo restando la necessaria integrazione della prova sul nesso causale) la dichiarazione di non responsabilità resa dal medesimo ente in note informative (cfr. www.enac.gov.it/news/coronavirus-covid-19-informazioni-ai-passeggeri); è appena il caso di puntualizzare che il d.P.C.M. 17 maggio 2020 (richiamato nell'ultima nota informativa ENAC citata) si limita ad individuare le precauzioni da adottare nei singoli ambiti considerati (e così, in particolare, per quanto concerne l'allegato 15, quelle relative ai servizi di trasporto pubblico, con allegato tecnico specifico in tema di trasporto aereo), ma certamente non esonera (né, del resto, avrebbe potuto) da responsabilità per omissione di attività di competenza. In sintesi: «Il mancato, negligen-

precedenti in tema di titolarità di posizione di garanzia, rispetto alla partenza di aeromobili in condizioni insicure. In particolare, va ricordata la nota decisione della Corte di Cassazione penale che attribuì anche ai funzionari della società di gestione aeroportuale la responsabilità per un disastro aereo in cui avrebbe avuto rilievo causale l'omissione delle operazioni di sghiacciamento delle ali antecedentemente alla partenza⁴³.

te o non idoneo esercizio dei poteri spettanti impegna positivamente la responsabilità dell'ENAC, e in solido con esso del soggetto che ha agito o avrebbe dovuto farlo, per i danni che il corretto esercizio del potere avrebbe evitato» (A. ANTONINI, *Profili di responsabilità in tema di titolarità, gestione ed utilizzazione del demanio aeronautico*, cit., 708). A suo tempo, sulle non chiare conseguenze in tema di responsabilità dell'istituzione dell'ENAC, cfr. G. Camarda, *La responsabilità del gestore aeroportuale*, ne *Le gestioni aeroportuali. privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, a cura di M.M. Comenale Pinto, F. Morandi e L. Masala, Milano, 2005, 57, *ivi*, 73 ss.

⁴³ Il riferimento è al disastro di Verona del 13 dicembre 1995, ed alla pronunzia della Cassazione penale 21 novembre 2002 - 14 febbraio 2003, n. 7291, in *Dir. mar.*, 2004, 151, con nota di E.G. ROSAFIO, *Sui poteri del direttore di aeroporto, degli addetti al traffico aereo e del gestore aeroportuale nei confronti di un aeromobile straniero*, *ivi*, 153, nonché in *Dir. trasp.*, 2004, 493, con nota di M.M. COMENALE PINTO, *Ancora in tema di libertà dell'aria e di poteri dello Stato di scalo nel sistema vigente di Chicago*, *ivi*, 501. È incidentalmente da ricordare che in entrambi i commenti richiamati, gli autori avevano avuto modo di esprimere perplessità sulle conclusioni tratta dalla decisione, in considerazione del quadro normativo allora vigente, nonché dei limiti del provvedimento di concessione al gestore (all'epoca dei fatti limitato alla sola aerostazione (cfr. M.M. COMENALE PINTO, *Ancora in tema di libertà dell'aria e di poteri dello Stato di scalo nel sistema vigente di Chicago*, cit., 502).