

Anna Masutti*

Oneri di servizio pubblico e finanziamenti ai tempi del COVID-19

*Public service obligations
and funding during Covid-19* §

L'epidemia di Covid-19 ha causato conseguenze molto gravi nel settore del trasporto aereo e, in generale, per la mobilità europea. Per farvi fronte, la Commissione europea ha adottato numerose misure come quelle sugli Oneri di Servizio Pubblico (OSP), affidate ad una Comunicazione della Commissione del 13 maggio 2020, che fornisce anche linee guida sulle compensazioni alle compagnie aeree europee. – The Covid-19 pandemic caused serious consequences for the air transport sector and for European mobility in general. To deal with these consequences, the European Commission has adopted several measures such as those on Public Service Obligation (PSOs) contained in the Commission Communication of May 13 2020, which also provides guidance on compensation to European airlines.

SOMMARIO: 1. La grave crisi del trasporto aereo. – 2. Le norme dell'Unione sui finanziamenti statali alle rotte essenziali. – 3. Temporanità delle misure di finanziamento. – 4. Finanziamenti per le rotte già precedenti

* Professore ordinario nell'Università di Bologna – anna.masutti@unibo.it.

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

temente assegnate a un vettore aereo. – 5. Finanziamenti per nuove rotte. – 6. Ulteriori misure e note conclusive.

1. *La grave crisi del trasporto aereo.*

Il trasporto aereo è tra i settori maggiormente colpiti dall'epidemia di COVID-19. Le restrizioni temporanee ai servizi aerei hanno portato a una riduzione dei voli in Europa di oltre l'80% rispetto allo stesso periodo del 2019 e gli aeroporti hanno subito una riduzione delle operazioni del 75%, con un calo di traffico superiore a quello registrato dopo l'11 settembre 2001¹. Anche il trasporto aereo di merci ha subito una drastica riduzione considerato che il 50% di questo tipo di trasporto avviene all'interno degli aeromobili adibiti al trasporto di passeggeri. Il nostro paese è passato, in sole cinque settimane dall'inizio del *lockdown*, dai 459.709 passeggeri in arrivo e in partenza di domenica 23 febbraio 2020, ai 6.780 di domenica 29 marzo, con un calo del 66% dei voli effettuati e dell'85% del numero di passeggeri (e, dunque, da quasi 14 milioni a poco più di 2 milioni di passeggeri nelle stesse settimane)².

Le conseguenze nel settore dei trasporti e per le compagnie sono drammatiche, tanto che con il decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 l'epidemia di COVID-19 è stata riconosciuta come calamità naturale ed evento eccezionale per il trasporto aereo. Questo, ai fini dell'applicazione dell'art. 107, co. 2, lett. *b* del TFUE che considera compatibili con il mercato interno gli aiuti di stato destinati a riparare ai danni arrecati da calamità.

Per fronteggiare tali conseguenze, le iniziative adottate dalla Commissione europea sono state molteplici; basti pensare al regolamento n. 459 del 30 marzo 2020, di modifica del regolamento n.

¹ Cfr. comunicato IATA n. 25 del 2020, *Passenger Demand Plunges on COVID-19 Travel Restrictions*, del 2 aprile 2020, consultabile al link: iata.org/en/pressroom/pr/2020-04-02-02.

² Cfr. ISTAT, *Trasporto aereo: andamento e scenari*, rapporto del 5 maggio 2020, consultabile al link: istat.it/it/files/2020/05/Trasporto-aereo.pdf.

95 del 1993, il quale all'art. 10-*bis* ha disposto che, per il periodo dal 1° marzo al 24 ottobre 2020, tutti gli *slot* originariamente allocati ai vettori aerei in Europa saranno considerati come effettivamente operati dai rispettivi vettori, pur in assenza di traffico aereo.

Nel contesto di tali iniziative si segnala la pubblicazione, in data 13 maggio 2020, degli Orientamenti della Commissione europea sui finanziamenti statali alle rotte essenziali durante l'epidemia³.

È la stessa Istituzione comunitaria a sottolineare la necessità che sia garantito l'accesso a regioni isolate o in via sviluppo, laddove uno Stato membro ritenga che gli obiettivi della politica di sviluppo regionale non siano adeguatamente soddisfatti se lasciati esclusivamente al libero gioco delle forze di mercato. Pertanto, gli Stati membri nella fase di *lockdown* sono stati chiamati a garantire una connettività minima, in particolare con le aree periferiche e meno servite dei rispettivi territori (ad es. con le isole) che non beneficiano di modalità di trasporto alternative.

In questo contesto gli Oneri di Servizio Pubblico (OSP) possono rivelarsi uno strumento efficace per garantire requisiti minimi di connettività; questo, se si considera che un aumento del 10% della connettività favorisce un incremento del PIL (pro capite) di un ulteriore 0,5 % e del tasso di crescita dell'1%, oltre a determinare un aumento complessivo della produttività del lavoro⁴. L'impiego di tale strumento non può prescindere, come ci ricorda la Commissione, dal rispetto dei principi sugli aiuti di Stato, rappresentando pur sempre un'eccezione alle regole di concorrenza del mercato comune. Proprio per evitare indebite distorsioni della concorrenza, le linee guida della Commissione si concentrano sulle procedure di affidamento dei servizi in parola, sulla possibilità di modificare i contratti di servizio pubblico già esistenti e sulle forme e modalità di compensazione statali.

³ Cfr.. European Commission, *Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak*, del 13 maggio 2020, consultabile al link: ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/air_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf.

⁴ Cfr. InterVISTAS, *Economic Impact of European Airports – A Critical Catalyst to Economic Growth*, uno studio per l'*Airports Council International Europe* (ACI), gennaio 2015.

2. Le norme dell'Unione sui finanziamenti statali alle rotte aeree essenziali.

Gli Stati membri dispongono già di un chiaro quadro normativo per il finanziamento delle rotte essenziali. Tale quadro garantisce il rispetto delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato e sulla applicazione dei principi di trasparenza, proporzionalità e non discriminazione nella individuazione delle rotte e nella selezione dei vettori (cfr. gli articoli 15, 16 e 17 del regolamento n. 1008 del 2008). Tali norme sono preordinate a consentire l'erogazione di finanziamenti statali in un contesto di libero mercato dei trasporti aerei, molto competitivo e in parte servito da vettori *low cost*, capaci di adottare politiche tariffarie particolarmente aggressive e strategie commerciali che non tengono conto delle esigenze di continuità delle popolazioni residenti in aree periferiche o in via di sviluppo degli Stati membri.

Con le linee guida in esame la Commissione, pur nella consapevolezza che gli Stati hanno la necessità di attivare in tempi rapidi tali servizi, non manca di intravedere taluni pericoli di violazione delle norme sugli aiuti di Stato o indebite distorsioni della concorrenza. Le linee guida dovrebbero consentire di preservare le strutture di mercato pre-crisi e preparare il terreno per la successiva ripresa economica, reintroducendo l'equilibrio tra OSP e servizi in concorrenza.

3. Temporaneità delle misure di finanziamento.

Dalle indicazioni della Commissione emerge chiaramente il carattere temporaneo di questi orientamenti dato che rimangono saldi i principi comunitari in materia di aiuti di Stato⁵. Forme di finanziamento possono essere introdotte a favore di aeroporti situati in aree periferiche e nelle isole per garantire servizi essenziali e a favore dei vettori aerei impegnati nel garantire tali servizi di collegamento con tali aree⁶.

⁵ Punti 2.3.3 e 4.1 degli orientamenti.

⁶ Al punto 2.3 degli orientamenti la Commissione afferma che: «Member States may wish to safeguard air services which, whilst falling outside of the public remit, are still considered as essential to fulfil a specific public need (e.g. providing connectivity across territories). Such services qualify as services of

In quest'ultimo caso, la Commissione ha preso atto della necessità di poter finanziare sia rotte già assegnate e che beneficiavano di forme di finanziamento statale ma la cui continuità potrebbe essere venuta meno per incapacità del vettore di continuare i servizi, sia nuove rotte.

4. *Finanziamenti per rotte aeree già precedentemente assegnate a un vettore aereo.*

Nell'ipotesi di rotte già finanziate prima del COVID-19 per le quali il vettore selezionato non è più in grado di garantire i servizi di trasporto, lo Stato membro può assegnare tali rotte a un diverso vettore senza dover indire una nuova gara d'appalto, ricorrendo a una procedura negoziata⁷. L'assegnazione senza gara non preclude la possibilità di modificare le condizioni del preesistente contratto di servizio pubblico. Questo, a condizione che tale esigenza sia stata determinata dalla diffusione della pandemia, che le modifiche non alterino la natura generale del contratto, e che la compensazione finanziaria non superi la differenza tra i ricavi medi osservati durante i mesi selezionati (gennaio-febbraio 2020) e la struttura dei costi. Il compenso terrà conto della variazione delle frequenze e degli eventuali costi variabili⁸.

general economic interest (...). In the passenger air transport sector, public service compensation is generally granted to air carriers entrusted with the provision of air transport services under specific public service obligations (the "PSO") under the conditions set out in Regulation 1008/2008».

⁷ Punto 2.3.1 degli orientamenti: «In this case, and under the further conditions of Article 16(12), the Member State is not obliged to organise a public tender in accordance with the procedure set out in Article 17».

⁸ Al punto 2.3.3 degli orientamenti la Commissione afferma che: «As the COVID-19 outbreak mainly affects the level of revenues, there is an assumption that the cost structure should be identified as the average (or close to the average) of the amounts reported monthly in the above-mentioned profit and loss accounts and that this cost structure should in principle constitute the ceiling to determine the eligible costs. The compensation should therefore not exceed the difference between the average revenues observed during the selected months and such cost structure. The compensation may be adjusted to take into account the variation of frequencies and any variable costs».

In base alle norme sugli appalti pubblici, tali modifiche sono possibili ma devono rispettare principi di necessità e proporzionalità (e dunque non introdurre meccanismi di sovra compensazione a favore dei vettori), devono essere limitate a un periodo di tre-sei mesi e, in ogni caso, non andare oltre il 31 dicembre 2020⁹.

5. Finanziamenti per nuove rotte.

La Commissione, con riguardo alle rotte gestite in regime di libera concorrenza prima dell'epidemia di COVID-19 e non più servite, ritiene che possano essere assegnate ai vettori aerei con compensazioni erogate dagli Stati membri per un periodo, come si è detto, di tre-sei mesi e, comunque, sino al 31 dicembre 2020. Il contratto può essere prorogato laddove dovesse persistere l'epidemia. Nell'assegnazione di tali rotte gli Stati devono rispettare criteri di essenzialità (ovvero valutare attentamente che tali rotte non siano o possano essere già servite dal mercato, valutazione che, a ben riflettere, appare assai difficile in questa fase) e devono introdurre frequenze minime garantite, tenendo conto di un *load factor* più basso a causa dell'epidemia¹⁰.

Per l'assegnazione delle nuove rotte dovrebbero applicarsi le norme sulle procedure pubbliche del codice degli appalti. Tuttavia, si applicherà l'art. 32, co. 2 della direttiva n. 24 del 2014 che in casi di estrema urgenza, come quella generata dall'epidemia, consente l'affidamento senza gara d'appalto (e senza preventiva pubblicizzazione nella GUUE) ma con l'adozione di una procedura negoziata, previo assenso dello Stato membro¹¹.

⁹ Al punto 2.3.1 degli orientamenti la Commissione afferma che: «In practical terms, this should mean that any such COVID-19 related modification should be valid for a maximum of three to six months, and, in any case, not beyond 31 December 2020».

¹⁰ Punto 2.3.2 degli orientamenti.

¹¹ Al Punto 2.3.3 degli orientamenti la Commissione afferma che: «Articles 26 to 32 of this Directive provide for a variety of procedures depending, *inter alia*, on the characteristics of the case, including its urgency. In case of “extreme urgency”, national authorities may, under certain pre-conditions, pro-

Con riguardo al finanziamento che lo Stato può erogare vale il principio espresso nel paragrafo 4 che precede, ovvero che la compensazione non deve superare la differenza tra i ricavi medi osservati nei mesi selezionati e la struttura dei costi, tenendo conto della variazione delle frequenze e dei costi variabili.

6. *Ulteriori misure e note conclusive.*

Il documento elenca ulteriori aiuti che possono essere concessi senza notifica: gli aiuti sociali per il trasporto degli abitanti delle regioni periferiche in conformità con il regolamento n. 651/2014, il c.d. *General Block Exemption Regulation* (GBER)¹², gli aiuti *de minimis*, fino all'ammontare di 200.000 Euro, erogabili in tre anni fiscali¹³; gli aiuti a titolo di ristoro per i danni subiti dalla crisi epidemiologica ai sensi dell'art. 107, co. 2, lett. *b* del TFUE¹⁴.

In conclusione, le linee guida della Commissione rappresentano uno strumento interpretativo per adattare temporaneamente la disciplina europea sugli aiuti di Stato alla situazione di emergenza generata

ceed to a negotiated procedure without prior publication (...). However, any such cases of “extreme urgency” are generally very limited».

¹² Al punto 3.1 degli orientamenti: «Member States are exempted from the obligation to notify certain types of State aid in the air transport sector, provided that the conditions detailed in the General Block Exemption Regulation (“GBER”) are fulfilled. The GBER covers a wide range of horizontal aid categories and provides also specific provisions for the air transport sector, in particular in relation to social aid granted for the transport of residents of remote regions, investment aid for airports and operating aid for regional airports».

¹³ Al punto 3.3 degli orientamenti: «Public funding granted to a company not exceeding EUR 200 000 over three fiscal years is not regarded as State aid, provided the other conditions of the *de minimis* Regulation are also fulfilled».

¹⁴ Al punto 4.2 degli orientamenti: «According to Article 107(2)(b) TFEU, aid to make good the damage caused by natural disasters or exceptional occurrences is compatible with the internal market (...). Only damage having a direct causal link with the exceptional occurrence, such as the COVID-19 outbreak, can be compensated by State aid under Article 107(2)(b) TFEU».

dal COVID-19. La temporaneità delle previsioni ivi contenute è confermata dalla Commissione che sottolinea come sia in ogni caso necessario considerare vigenti i principi comunitari in materia di concorrenza e quelli elaborati dalla Corte di Giustizia in materia di appalto di servizi.

Gli orientamenti in esame non costituiscono una soluzione definitiva alle conseguenze che la pandemia ha generato nel settore né l'unico percorso da seguire per il ripristino delle condizioni precedenti, per il quale sarà necessario uno specifico intervento dell'Unione europea.