

Insularità, trasporti aerei e continuità territoriale

di Gianfranco Benelli

Abstract: *Insularity, airplane transport and territorial continuity* - One of the main disadvantages caused by the condition of insularity is the limitation of the freedom of movement for residents. The return of the principle of insularity in the Italian Constitution could help improve air transport services to the islands and their territorial cohesion. However, there are not explicit dispositions about the disadvantaged condition caused by insularity in the EU rules on air transport PSO.

Keywords: Insularity – Mobility Rights - Territorial Continuity – Territorial Cohesion - Air Transport – Public Service Obligations – Social Aid

1. Insularità in Costituzione: un punto di partenza

2789

1.1 Il nuovo art. 119 Cost. e la primavera dell'insularità

Con la riforma dell'art. 119 Cost., approvata il 28 luglio 2022 dal Parlamento¹, approda – o, più esattamente, ritorna – in Costituzione il principio di insularità. La nuova versione dell'articolo scaturita dalla riforma costituzionale, con l'inserimento del sesto comma, impegna la Repubblica a riconoscere la peculiarità delle isole ed a promuovere le misure necessarie per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità².

La lunga maratona che ha portato il Parlamento, al termine della XVII legislatura, alla storica approvazione del riconoscimento costituzionale dell'insularità, ha posto le basi per le future politiche perequative in favore delle isole, a vantaggio non solo delle due regioni insulari (Sicilia e Sardegna), già dotate di autonomia speciale, ma anche di tutte le isole minori della Repubblica.

La considerazione della condizione di insularità era venuta meno con la riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3), che

¹ Legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, recante «Riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità» (in G.U. n. 267 del 15 novembre 2022).

² Tra i numerosi contributi sul tema del ritorno dell'insularità in Costituzione v. T. E. Frosini, «Insularità» e Costituzione, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2020, 247 ss.; G. Armao (a cura di), *Condizioni e costi dell'Insularità*, Soveria Mannelli, 2022.

aveva modificato il precedente art. 119 eliminandone il riferimento alle isole³.

Le diverse iniziative promosse non solo in Sardegna, ma anche in Sicilia, hanno infine portato alla proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare, supportata anche da una mobilitazione trasversale delle forze politiche isolane, che ha quindi concluso il suo iter in Parlamento con l'approvazione della riforma⁴.

Nelle intenzioni dei promotori il riconoscimento della condizione di insularità dovrebbe indurre lo Stato a promuovere politiche di sviluppo delle regioni insulari volte a colmare il gap economico, sociale e territoriale, che le pone in una situazione di svantaggio strutturale rispetto alle regioni peninsulari.

Del resto, non è difficile constatare che una comunità che risiede e lavora in un'isola è costretta ad affrontare una serie di costi economici e sociali che invece non gravano sui cittadini e sulle imprese che abitano e operano in un territorio "continentale"⁵.

Tali costi, più volte calcolati e quantificati⁶, derivano soprattutto dalle limitate opportunità di collegamento con l'area continentale dello Stato, che condiziona e limita non solo la libera circolazione delle persone, ma anche quella delle merci, sia in entrata che in uscita⁷. Detti oneri aggiuntivi si riflettono inoltre nel maggior costo dell'energia, dei trasporti, della sanità, dell'istruzione e dei servizi in generale⁸.

La nuova norma impegna quindi lo Stato a porre in essere, in ossequio al principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost., le «misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità», proprio per riequilibrare il rapporto tra le regioni insulari e quelle situate nel "continente", decisamente sbilanciato in favore di queste ultime (pur con le

³ Il testo previgente, infatti, recitava: «[...] Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. [...]».

⁴ Sul tema della «costituzionalizzazione» delle isole cfr. T. E. Frosini, *Per una ricostituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2022, 1 ss. Parla di «ri-costituzionalizzazione» del principio di insularità anche O. Chessa, *Insularità e autonomia come battaglie distinte ma complementari*, in G. Armao (a cura di), *Condizioni e costi dell'Insularità*, cit., 39.

⁵ Sull'insularità come concetto "oggettivo" con peculiarità comuni, v. R. Deriu, C. Sanna, *Insularità: una nuova Autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 19 ss.

⁶ Si vedano, ad esempio, Regione Siciliana, *Stima dei costi dell'insularità per la Sicilia*, 2020; il Documento congiunto Sicilia-Sardegna, *Per il riconoscimento di misure di compensazione dell'insularità nella Legge di bilancio per il 2020 e nell'ordinamento fiscale*, in G. Armao (a cura di), *Condizioni e costi dell'Insularità*, cit., 205 ss.; 2020; L. Amenta, C. Stagnaro, L. Vitale, *Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna*, IBL Briefing Paper, n. 189 del 24.08.2020, in *www.brunoleoni.it*.

⁷ G. G. Carboni, *L'insularità e i suoi costi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2022, 59 ss.

⁸ Sul tema dei costi dell'insularità pare utile rinviare, oltre che al già citato volume di G. Armao (a cura di), *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, cit., anche a B. Biagi, B. Dettori, R. Paci, S. Usai, *Economic development in Sardinia: overcoming insularity gap*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 2021, 165 ss.; M. Del Gatto, C. S. Mastinu, *Geography, Cultural Remoteness and Economic Development: A Regional Analysis of the Economic Consequences of Insularity*, Cagliari, 2015.

dovute differenze tra le stesse per le note differenze di sviluppo e di occupazione tuttora esistenti tra nord e sud, tra le regioni più industrializzate e quelle con ritardi di sviluppo economico, ecc.).

Ovviamente non è sufficiente la mera enunciazione del principio per risolvere gli atavici problemi e per ristabilire il giusto equilibrio, ma è necessario che ad essa seguano interventi concreti idonei a rimuovere tutta una serie di ostacoli che condizionano l'energia, il fisco, la sanità e, soprattutto, i trasporti, settore in cui la distanza dal continente fa sentire maggiormente i suoi effetti.

Una delle conseguenze attese è il rafforzamento dell'autonomia speciale di Sicilia e Sardegna⁹, da valutare però nella prospettiva dell'ulteriore riforma costituzionale volta all'introduzione della c.d. "autonomia differenziata"¹⁰, che viceversa rischia, di fatto, di stemperare i vantaggi storicamente riconosciuti alle regioni a statuto speciale¹¹.

1.2 L'insularità in Europa

Il tema dell'insularità, però, ha una portata ben più ampia del solo ambito nazionale, dato che la dimensione delle questioni che esso pone ha un rilievo che travalica i confini del singolo Stato per inserirsi in un contesto sovranazionale¹².

⁹ G. G. Carboni, *La stagione dell'insularità*, cit., 23. Avverte però O. Chessa, *Insularità e autonomia come battaglie distinte ma complementari*, cit., 43, che «la battaglia per l'insularità, per il suo riconoscimento in Costituzione e per la sua attuazione mediante atti normativi, di governo e amministrativi, non è una rivendicazione di autonomia, non rientra nel discorso autonomistico e anzi, per certi versi, va nella direzione opposta, essendo espressione di una logica non solo differente, ma persino contrapposta».

¹⁰ Il riferimento è ai commi 791-801 dell'art. 1 l. 29 dicembre 2022 (legge di bilancio per il 2023), che individua il percorso per la determinazione dei LEP quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni alle regioni, ma soprattutto alla recente approvazione del d.d.l. "Calderoli" A.S. n. 615 recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione».

¹¹ Sul tema si vedano, tra gli altri, i contributi di A. Morelli, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, 607 ss.; C. Sagone, *La specialità regionale: verso un ineluttabile declino o prospettive di un nuovo inizio?*, ivi, 831 ss.; O. Caramaschi, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, ivi, 659 ss.; F. Tigano, *Regionalismo differenziato e permanenza della specialità*, in *Giustizia insieme.it*, 2023.

¹² Cfr. T. E. Frosini, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, cit., 7; P. Fois, *L'insularità nel diritto internazionale ed interno: orientamenti convergenti*, in T. E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, 191 ss. Sottolinea la dimensione europea e mediterranea della questione dell'insularità anche A. Berlinguer, *Isole, Mezzogiorno e Mediterraneo: una sfida europea*, in G. Armao (a cura di), *Condizioni e Costi dell'Insularità. In Italia ed in Europa*, cit., 45 ss.

Se la battaglia per l'insularità ha avuto in Italia, grazie all'iniziativa di Sicilia¹³ e Sardegna¹⁴, un'accelerazione negli ultimi anni, il sentimento delle istituzioni europee nei confronti delle esigenze delle isole risulta ancora piuttosto tiepido. È apprezzabile quindi l'attività portata avanti dalle rappresentanze delle regioni insulari del Mediterraneo occidentale (le due grandi isole italiane, insieme alle Corsica ed alle Baleari), che stanno cercando di creare un fronte comune per condividere azioni e pratiche in favore delle isole e, soprattutto, per sensibilizzare i rispettivi governi nazionali e le istituzioni europee riguardo alla necessità di politiche speciali dedicate alle questioni cruciali dell'insularità (a partire dai servizi di trasporto)¹⁵.

Attualmente l'unica norma che contiene un riferimento esplicito alla condizione di insularità è l'art. 174 T.F.U.E., che impegna l'Unione a sviluppare un'azione volta a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale con la finalità di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, tra cui una "attenzione particolare" dev'essere dedicata anche alle regioni insulari, al pari di altre zone svantaggiate, quali le zone rurali, le regioni transfrontaliere, quelle di montagna, ecc.¹⁶. Il timido richiamo alle isole dell'art. 174 non appare però affatto adeguato a fondare un vero e proprio "statuto" dell'insularità, così come del resto testimonia il diritto derivato dell'U.E. che, in molti campi, non ultimo quello dei trasporti, ignora le peculiarità delle isole o, al più, non va oltre alla loro assimilazione alle altre regioni svantaggiate, periferiche o in ritardo di sviluppo.

Un motivo di speranza in una stagione di ritrovata centralità della questione insulare viene però dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell'U.E. e la politica di coesione: situazione attuale

¹³ Si pensi all'art. 70 della l.r. 8 maggio 2018, n. 8 ed alla conseguente delibera della Giunta regionale siciliana n. 265 del 18 luglio 2018, avente ad oggetto «interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario», con cui si chiedeva al Governo l'individuazione dei costi dell'insularità ed il sostegno delle istanze della Sicilia presso l'Unione europea per la definizione di uno "statuto dell'insularità" inteso come «insieme di "politiche dedicate" alle realtà insulari e graduate in base alla consistenza del "fattore insularità"» (G. Armao, *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, in *Riv. dir. econ. trasp. ambiente*, 2020, 41).

¹⁴ È partito infatti dalla regione Sardegna il percorso che ha portato alla presentazione del disegno di legge costituzionale n. 865 per la riforma dell'art. 119 Cost.

¹⁵ Si veda, ad esempio, la Deliberazione della Consulta interistituzionale fra le assemblee rappresentative della Sardegna e della Corsica del 4 luglio 2017, per il «riconoscimento della condizione di insularità in attuazione dell'art. 174 TFUE», su cui cfr. G. Armao, *op. ult. cit.*, 43. Si segnala anche la proposta di creazione di un Gruppo Europeo di cooperazione territoriale tra le isole europee del Mediterraneo, ai sensi del Regolamento CE n. 1082/2006, per l'elaborazione di proposte in favore delle regioni insulari. Cfr. A. Zuddas, *Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale. Una possibile soluzione europea*, in C. Rossi, A. Zuddas (a cura di), *La Sardegna e le nuove sfide per l'Europa*, Roma, 2022, 59 ss.; C. Sanna, *Integrazione regionale e insularità nel contesto Euro-Mediterraneo: il caso-studio della Sardegna verso la definizione di un GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale)*, *ibidem*, 37 ss.

¹⁶ Per un'ampia e documentata panoramica sulla questione insulare nell'evoluzione della normativa europea v. M. C. Carta, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, 599 ss.

e sfide future (2021/2079 INI)¹⁷, in cui l'insularità viene considerata come svantaggio strutturale permanente da cui dovrebbero derivare strategie complementari che consentano alle isole di affrontare le sfide e superare gli ostacoli che la loro propria natura comporta¹⁸.

Tale risoluzione è stata approvata dal Parlamento europeo per chiedere alle istituzioni europee - in particolare, alla Commissione - di mettere in campo una strategia ad hoc per lo sviluppo delle economie isolate, il cui Pil ed il livello di sviluppo sono al di sotto della media dell'U.E. e degli stessi Paesi di cui fanno parte. Opportunamente il Parlamento evidenzia quanto la condizione oggettiva di insularità limiti lo sviluppo di tali regioni sotto svariati profili, richiedendo un rinnovato impegno da parte dei singoli Stati e, soprattutto, da parte dell'Europa nel suo complesso, volto a rimuovere le cause che ne frenano o ritardano lo sviluppo. In particolare, si pone l'esigenza di un sostegno finanziario addizionale per le regioni insulari, che dovrebbero beneficiare di una maggiore flessibilità del regime di aiuti di Stato e sul trasporto aereo e marittimo, considerata la loro «totale dipendenza da questi mezzi di trasporto».

Di fatto, però, anche la risoluzione del P.E. non appare così incisiva relativamente al settore dei trasporti, pur sottolineando «la necessità di garantire la continuità territoriale di tutte le isole attraverso un trasporto marittimo e aereo sostenibile, prestando particolare attenzione ad evitare situazione di monopolio, salvo in caso di carenza di servizi di trasporto regolari in una situazione di libera concorrenza che richiede il ricorso ad accordi di servizio pubblico», ma anche «l'importanza di una riduzione dei costi di trasporto per i passeggeri e le merci, anche con tariffe agevolate per i residenti».

2. Dalla libertà di circolazione al diritto alla continuità territoriale

Si è già detto che uno dei principali handicap causati dall'insularità riguarda il settore dei trasporti e dei collegamenti tra il territorio insulare e quello continentale, in quanto la distanza e la mancanza di una continuità geografica con la terraferma compromette o limita in maniera significativa il diritto alla mobilità dei cittadini, quello che nel testo costituzionale, all'art. 16 Cost., viene concepito come libertà di circolazione (e di soggiorno) in qualsiasi parte del territorio nazionale, soggetta alle limitazioni stabilite in via generale dalla legge per motivi di sanità e di sicurezza¹⁹.

¹⁷ Su cui v. G. G. Carboni, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi.it*, 2022, 25 ss.

¹⁸ Sulla precedente risoluzione del Parlamento europeo 4 febbraio 2016, in materia di condizione di insularità v. G. Armao, *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, cit., 43 s.

¹⁹ Sulla libertà di circolazione e sull'elaborazione del diritto alla mobilità, anche in relazione al problema della continuità territoriale v. G. Rinaldi Baccelli, *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, in M. Riguzzi, L. Masala (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Atti del convegno Sassari-Alghero 15-16 ottobre 1999, Torino, 2002, 25 ss.; Id., *Il diritto alla mobilità dei cittadini e lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1988, 21 ss.; P. Ciarlo, *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionalmente garantiti*, in L. Tullio, M. Deiana (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari, 2001, 31 ss.; L. Masala, *Obblighi di servizio pubblico e aiuti di stato nel trasporto marittimo*, in A. Antonini (coordinato da),

È il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost. a tramutare la semplice possibilità di circolare liberamente in un vero e proprio diritto alla mobilità, obbligando lo Stato ad intervenire per rimuovere gli ostacoli e quindi per realizzare compiutamente una rete di infrastrutture e di servizi di trasporto che consentano a tutti i cittadini l'effettivo esercizio del proprio diritto.

Tale diritto vale per tutti i cittadini indistintamente, a prescindere dal luogo in cui essi risiedono. Ne consegue che se il mercato da solo non è in grado di soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini insulari a prezzi accessibili, o comunque paragonabili a quelli che gli stessi soggetti avrebbero sostenuto per raggiungere le località situate nelle aree continentali dello Stato con una modalità di trasporto terrestre (attraverso cioè i propri mezzi o quelli offerti dal trasporto pubblico mediante la rete stradale oppure mediante il mezzo ferroviario), sarà lo Stato a dover intervenire per garantire uguali ed eque opportunità di circolazione a tutti.

A livello europeo il diritto alla mobilità è espresso dall'art. 3, par. 2, del Trattato sull'Unione europea, dall'art. 21 del T.F.U.E. e dall'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che esprimono il principio della libera circolazione dei cittadini europei, progressivamente esteso ad altre categorie di soggetti, anche attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia²⁰. Non si possono trascurare, quali corollari del principio di libertà di circolazione, anche il già citato art. 174 sul principio di coesione economica, sociale e territoriale, ed anche l'art. 170, sulle reti transeuropee nel settore delle infrastrutture di trasporto, finalizzate a facilitare la libera circolazione dei cittadini in ogni regione dell'Unione, tenendo conto, tra l'altro, «della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari».

La cosiddetta “continuità territoriale”, nozione di elaborazione relativamente recente²¹, rappresenta l'esigenza delle isole di vedere azzerato il divario oggettivo che la lontananza dalla terraferma determina, potendo contare solo sui collegamenti marittimi ed aerei di linea per superare l'handicap oggettivo dato dall'insularità.

Il diritto alla continuità territoriale acquisisce quindi una duplice valenza: interna, in forza delle richiamate disposizioni costituzionali (artt. 16, 3 e 119), ed unionale, in ragione del principio di coesione e di libertà di circolazione²².

Trattato breve di diritto marittimo, I, Milano, 2007, 485 ss.; G. G. Carboni, *Il diritto alla mobilità dei cittadini europei*, in M. M. Comenale Pinto (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, Low cost e turismo*, Roma, 2015, 9 ss.; M.C. Carta, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione Europea*, Napoli, 2018, 215 ss.; G. Demuro, *Art. 16*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, I, 2006, 382 ss.; G. Amato, *Art. 16*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e proseguito da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1977, 101 ss.

²⁰ G. G. Carboni, *Il diritto alla mobilità dei cittadini europei*, cit., 7 ss.

²¹ Per un approfondimento sulla nozione di «continuità territoriale» cfr. 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, 1742 ss.

²² Non esiste una definizione normativa del concetto di continuità territoriale, da intendersi come «garanzia di pari opportunità di mobilità per tutti i cittadini da e per qualunque parte del suolo nazionale», nel senso che ogni cittadino residente su un'isola,

Si può affermare quindi che per i cittadini delle isole europee il diritto alla mobilità possa tranquillamente configurarsi come un vero e proprio diritto alla continuità territoriale, inteso come legittima aspettativa, rispetto ai rispettivi Stati, ad avere garantiti servizi di trasporto aereo e marittimo regolari, frequenti, con aerei e navi di capacità adeguata alla domanda ed a tariffe contenute per i residenti e per le altre categorie di viaggiatori da tutelare²³.

3. Insularità, continuità territoriale e trasporti aerei: gli oneri di servizio pubblico e gli aiuti a carattere sociale

Alla luce di quanto appena osservato appare evidente come il mezzo aereo sia la modalità più efficace per realizzare la continuità territoriale con la terraferma, se è vero che un effettivo diritto alla mobilità dovrebbe realizzarsi dando la possibilità ai cittadini residenti nelle regioni insulari di raggiungere il “continente” (o di ritornare dal “continente” sull’isola) con la stessa facilità con cui lo farebbe viaggiando sulla terraferma in auto o in treno²⁴.

Dovendo riflettere sul rapporto tra condizione di insularità e mobilità occorre prendere le mosse dal regime dei servizi di trasporto aereo attualmente vigente in Europa nel tentativo di inquadrare la questione della continuità territoriale rispetto ad esso, tralasciando per il momento i

deve poter avere la possibilità di raggiungere ogni altra località dello Stato a parità di condizioni di un cittadino che risiede nel territorio “continentale”, in termini di mezzi di trasporto utilizzabili, di infrastrutture, di tempo impiegato per lo spostamento e, soprattutto, di spesa. È significativa la definizione di continuità territoriale contenuta nella prima proposta di legge in materia, la n. 4902 presentata alla Camera il 20 maggio 1998, poi non recepita dalla legge approvata dal Parlamento - in cui si leggeva che «per continuità territoriale si intende la condizione nella quale il sistema dei trasporti fra la Sardegna e il continente consente ai cittadini italiani residenti in Sardegna di fruire di servizi di trasporto a un livello di costi e di qualità pari a quelli medi nazionali».

²³ Tra i contributi più recenti in materia di continuità territoriale si vedano: G. Pruneddu, *Riflessioni sul regime di continuità territoriale aerea della Sardegna ai tempi del coronavirus*, in *Riv. giur. ec. trasp. amb.*, 2021, 1 ss.; C. Ingratoci, *Continuità territoriale e aiuti al trasporto aereo nella fase di emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti*, 2020, 51 ss.; Id., *Notazioni sulla programmazione e gestione dei collegamenti marittimi in regime di servizio pubblico*, in A. Ruggeri (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, 1185 ss.; F. Pellegrino, *La continuità territoriale nell’Unione europea tra diritto alla mobilità sostenibile e coesione territoriale*, cit.; S. Zunarelli, *Servizi aerei e continuità territoriale*, in M. O. Folchi, M. M. Comenale Pinto, U. La Torre, F. Morandi, R. Tranquilli Leali, *XXXIV Jornadas latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, Padova, 2010, 349 ss. Si vedano, inoltre, gli atti dei convegni di Sassari (2015), Sassari-Alghero (1999) e Cagliari (2000): M. M. Comenale Pinto (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, Low cost e turismo*, cit.; M. Riguzzi, L. Masala (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, cit.; L. Tullio, M. Deiana (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit.

²⁴ Il trasporto marittimo non viene considerato una vera alternativa alla modalità aerea, sicuramente più vantaggiosa, specie dal punto di vista del tempo necessario per raggiungere le principali località nazionali. Cfr. A. Masutti, *Oneri di servizio pubblico: gli orientamenti comunitari e i nuovi sviluppi determinati dall’emergenza sanitaria*, in *Dir. trasp.*, 2020, 562.

collegamenti via mare, non meno importanti, soprattutto se si considerano, ad esempio, i costi aggiuntivi che comporta l'approvvigionamento delle merci e l'esportazione dei beni prodotti nelle isole, ma anche la continuità territoriale delle isole minori, non servite da aeroporti²⁵.

Il cosiddetto "terzo pacchetto" di regolamenti in materia di trasporto aereo del 1992²⁶, nell'attuare una completa liberalizzazione del trasporto aereo di linea per i vettori comunitari, prende in considerazione le esigenze delle regioni periferiche ed in ritardo di sviluppo²⁷, tra cui rientrano anche molte delle regioni insulari, senza però dare uno specifico rilievo alla particolare condizione delle isole²⁸.

Il reg. n. 1008/2008²⁹, nel riprodurre le disposizioni del reg. n. 2408/92, ripropone lo strumento degli oneri di servizio pubblico, quale principale forma di intervento pubblico volto ad «assicurare i collegamenti

²⁵ Anche i contributi della dottrina sulla continuità territoriale marittima sono molto più rari: si veda innanzitutto il volume di L. Tullio, M. Deiana (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit. V., inoltre, G. Benelli, *Continuità territoriale marittima per le merci: alcuni spunti di riflessione*, in M. M. Comenale Pinto (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, Low cost e turismo*, cit., 211 ss.; F. Ibba, *La realizzazione della continuità territoriale in Sardegna: il caso La Maddalena-Palau*, *ibidem*, 377 ss.; A. Attili, M. Bertuccelli, *Considerazioni sulla convenzione Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti/Tirrenia – Compagnia Navigazione Marittima Revisione convenzione ed accordo Tirrenia-CIN/Regione Autonoma della Sardegna*, *ibidem*, 509 ss.; M. Mura, *Considerazioni sul mercato dei trasporti in Nord Sardegna con riferimento al trasporto delle merci*, *ibidem*, 547 ss.; I. Meloni, B. Sanjust di Teulada, *La condizione di insularità nell'Unione Europea: accessibilità e incidenza del trasporto marittimo*, Cagliari, 2015; A. Zurimendi Isla, *El control de las ayudas públicas en el transporte marítimo*, in *Riv. dir. nav.*, 2013, 689 ss.; M. M. Comenale Pinto, *Dalla continuità territoriale nel trasporto aereo alla continuità territoriale nel trasporto marittimo*, in *Diritto@Storia*, n. 10/2011-2012, www.dirittoestoria.it; L. Masala, *Obblighi di servizio pubblico e aiuti di stato nel trasporto marittimo*, cit.; L. Ancis, *Sovvenzioni alle imprese di navigazione della Sardegna e disciplina degli aiuti di Stato*, in *Dir. trasp.*, 2001, 680 ss. Per un'analisi dettagliata degli aspetti tecnico-economici dei collegamenti con la Sardegna cfr. G. Fancello (a cura di), *La continuità territoriale marittima da e per la Sardegna*, Cagliari, 2021.

²⁶ Il riferimento è ai cinque regolamenti Cee del Consiglio del 23 luglio 1992, dal n. 2407 al n. 2411, pubblicati in *G.U.C.E.* n. L 240 del 24 agosto 1992.

²⁷ Tra i numerosi approfondimenti sul "terzo pacchetto" e sulla liberalizzazione del trasporto aereo in Europa, ci si limita a segnalare: S. Busti, *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Trasp.*, 1993, 71 ss.; P. Girardi, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Dir. trasp.*, 1993, 39 ss.; G. Rinaldi Baccelli, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, in *Trasp.*, 1993, 35 ss.; F. Munari, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, 169 ss.; G. Silingardi, *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1997, 505 ss.; A. Antonini, *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, in *Resp. civ. prev.*, 1998, 518 ss.; G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi (a cura di), *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, Milano, 1998; G. Romanelli, L. Tullio (a cura di), *Spunti di studio su: aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei. C.d. terzo pacchetto*, Cagliari, 1999;

²⁸ Come non aveva mancato di rilevare attenta dottrina: P. Fois, *Il principio della "continuità territoriale" nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., 7 s.

²⁹ Reg. Ce n. 1008/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008, recante «norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione)», pubblicato in *G.U.U.E.* 31 ottobre 2008 n. L 293.

indispensabili, per quelle aree in cui non potrebbero essere assicurati stabilmente, autonomamente ed efficientemente dal mercato»³⁰. Il sistema degli “oneri di servizio pubblico”³¹, generalmente applicato in ambito europeo nel settore dei servizi di trasporto³², come misura di garanzia rispetto a possibili effetti negativi prodotti dalla liberalizzazione, nel trasporto aereo viene in considerazione consentendo agli Stati membri di intervenire sul mercato, anche concedendo aiuti ai vettori aerei, nelle ipotesi in cui la semplice applicazione delle regole della libera concorrenza non sia sufficiente a garantire collegamenti quantitativamente e qualitativamente adeguati - in termini di celerità, regolarità, frequenza, economicità delle tariffe - con le regioni svantaggiate e periferiche³³.

Il riferimento è soprattutto alle tratte caratterizzate da una domanda di traffico scarsa o influenzata da una forte stagionalità, che non consente ai vettori un’adeguata remuneratività in tutti i periodi dell’anno³⁴. Laddove quindi il vettore, tenendo presente esclusivamente il proprio interesse commerciale, non sia in grado di garantire un livello adeguato di servizi, in termini di continuità, regolarità, capacità minima, orari e tariffe, rispondenti alle esigenze di mobilità degli abitanti di una data regione, si può giustificare la deroga ai principi della libera concorrenza, riconoscendo la legittimità dell’imposizione di oneri di servizio pubblico³⁵.

Il procedimento di imposizione degli OSP previsto dal reg. n. 1008/2008 si articola in due fasi distinte. Nella prima, lo Stato membro, previa consultazione degli altri Stati membri interessati ed informativa alla Commissione ed ai vettori che già operano sulla rotta oggetto

³⁰ G. Pruneddu, *Riflessioni sul regime di continuità territoriale aerea della Sardegna ai tempi del coronavirus*, cit., 3. Sul reg. n. 1008/2008 si veda D. Bocchese, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. trasp.*, 2009, 307 ss.; A. L. M. Sia, *La disciplina del cabotaggio. Profili di diritto aeronautico*, Roma, 2019, 112 ss.; A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, III ed., Torino, 2020, 120 ss.; L. Trovò, F. Toneatto, *La liberalizzazione dei servizi aerei*, in R. Lobianco (a cura di), *Compendio di diritto aeronautico*, II ed., Milano, 2021, 143 ss.

³¹ Cfr. M. Deiana, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, in A. Antonini (a cura di), *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2000, 473 ss.; G. Rinaldi Baccelli, *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi (a cura di), *L’attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, cit., 93 ss.

³² N. Bassi, *Gli obblighi di servizio pubblico come strumenti polifunzionali di regolazione dei mercati*, in *Riv. della regolazione dei mercati*, 2/2014, 127 ss.

³³ Cfr. L. Masala, *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, in M. Riguzzi, L. Masala (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, cit., 135 ss.

³⁴ L’art. 16 del Regolamento precisa che deve trattarsi di «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».

³⁵ Sempre a mente dell’art. 16 gli oneri possono essere imposti 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».

dell'intervento, può imporre gli oneri sui collegamenti prescelti³⁶. Nel valutare la necessità e l'adeguatezza degli oneri di servizio pubblico proposti gli Stati membri devono tener conto di una serie di fattori quali l'equilibrio tra l'onere previsto e le esigenze di sviluppo economico della regione interessata; la possibilità di soddisfare il fabbisogno con altre modalità di trasporto; le tariffe aeree e le condizioni proposte agli utenti; ed infine l'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta di cui trattasi³⁷.

Il procedimento potrebbe concludersi con l'accettazione spontanea degli oneri da parte di uno o più vettori, che quindi potranno operare sulla rotta per un determinato periodo alle condizioni imposte dallo Stato. Altrimenti, se nessun vettore accetta spontaneamente gli oneri imposti, si apre la seconda fase, in cui viene bandita la gara pubblica per la selezione del vettore a cui verrà affidato il collegamento in regime di esclusiva. A quest'ultimo lo Stato potrà riconoscere una compensazione finanziaria che non dovrà superare l'importo necessario per coprire i costi netti sostenuti per la prestazione dell'onere di servizio pubblico, tenendo conto dei ricavi ottenuti e di un margine di profitto ragionevole³⁸. La compensazione, stabilita dallo Stato membro nel provvedimento di imposizione degli oneri, deve essere determinata rispettando i parametri di cui agli artt. 107-109 T.F.U.E. e delle norme in materia di aiuti di Stato per la prestazione di servizi di interesse economico generale secondo i criteri elaborati dalla Corte di Giustizia.

All'esito della gara sulla tratta onerata si andrà a creare una situazione di monopolio per un periodo massimo di quattro anni, nel corso del quale il vettore dovrà esercitare il servizio di linea alle condizioni imposte e riprodotte nella convenzione³⁹.

Il sistema degli oneri di servizio pubblico per rispondere alle esigenze di mobilità delle regioni periferiche, in via di sviluppo ed a bassa densità di popolazione dell'Europa è stato ampiamente utilizzato da parte degli Stati membri⁴⁰, ma è anche quello più utilizzato a livello universale per rispondere alle esigenze di mobilità delle aree periferiche e isolate, in ogni situazione in cui il libero mercato non garantisca collegamenti adeguati⁴¹. In Europa la

³⁶ Cfr. L. Masala, *Il contratto di affidamento dei servizi aerei di linea onerati*, in F. Morandi (diretto da), *I contratti del trasporto*, t. I, Bologna, 2013, 239.

³⁷ Cfr. C. Ingratoci, *Continuità territoriale e aiuti al trasporto aereo nella fase di emergenza sanitaria da Covid-19*, cit., 56.

³⁸ Art. 17, comma 8, Reg. n. 1008/2008. Cfr. A. L. M. Sia, *La disciplina del cabotaggio. Profili di diritto aeronautico*, cit., 129 s.

³⁹ Art. 16, comma 9, Reg. n. 1008/2008. Scaduti i quattro anni, che possono essere elevati fino a cinque qualora si tratti di collegamenti con una regione ultraperiferica di cui all'art. 349 T.F.U.E., si procederà al riesame della situazione (cfr. L. Masala, *op. ult. cit.*, 241).

⁴⁰ Si vedano, ad esempio, le tabelle delle linee attivate ai sensi dell'art. 4 Reg. (CEE) n. 2408/92 in appendice a G. Silingardi, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.*, 2000, 62 ss.; ed anche a M. Deiana, *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.*, 2001, 423 ss.

⁴¹ A. Masutti, *Oneri di servizio pubblico: gli orientamenti comunitari e i nuovi sviluppi determinati dall'emergenza sanitaria*, cit., 555, ricorda come in un mercato fortemente liberalizzato come quello degli Stati Uniti fossero oltre cento le tratte servite in regime di *essential air service*, numero del tutto paragonabile a quello europeo, che nel 2017 ne

tendenza consolidata è quella di collegare un aeroporto regionale con i grandi *hub* del suo stesso Stato, ma non solo, offrendo così la possibilità di usufruire di eventuali voli in prosecuzione verso destinazioni internazionali⁴².

In Italia il regime è stato attuato con l'art. 36 della l. 17 maggio 1999 n. 144 che, con la finalità di perseguire l'obiettivo della continuità territoriale tra i principali aeroporti nazionali e quelli della Sardegna e delle isole minori della Sicilia, ha individuato sia la procedura necessaria per pervenire all'imposizione degli oneri di servizio pubblico e per la selezione dei vettori, e sia attraverso la previsione delle risorse, a carico dello Stato, destinate a compensare tali oneri⁴³. Analogamente la l. n. 388/2000, agli artt. 135 e 136 prevedeva la realizzazione della continuità territoriale per la Sicilia mediante l'imposizione di oneri di servizio pubblico. Entrambe le norme hanno subito diverse modifiche ed integrazioni, volte sia ad estenderne il campo di applicazione anche ad aeroporti situati al di fuori della Sardegna e delle isole minori siciliane⁴⁴, sia ad assegnare risorse aggiuntive per la continuità aerea siciliana⁴⁵.

Un'altra significativa modifica del sistema di cui all'art. 36 l. n. 144/99 è stata quella introdotta dall'art. 1, comma 837, l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), con cui, come contropartita della modifica dell'art. 8 dello Statuto sardo volta al riconoscimento di un maggior volume di tributi destinati al bilancio regionale, venivano trasferite alla regione Sardegna le funzioni relative al trasporto pubblico locale e quelle relative alla continuità territoriale a decorrere dal gennaio 2010, con conseguente assunzione, da parte della Regione, dei relativi oneri finanziari⁴⁶.

Va segnalato, infine, l'art. 782 cod. nav. che, per effetto della modifica della parte aeronautica di cui ai decreti legislativi 9 maggio 2005 n. 96 e 15 marzo 2006 n. 151, prevede un rinvio dinamico alle «vigenti disposizioni comunitarie» per l'imposizione di oneri di servizio pubblico, riconoscendo peraltro la competenza regionale in materia di disciplina dei servizi pubblici di trasporto aereo di interesse esclusivamente regionale⁴⁷.

contava centosettantanove, nonostante la massiccia presenza di voli esercitati da vettori *low cost*.

⁴² Cfr. A. Masutti, *op. ult. cit.*, 556.

⁴³ Su cui v. L. Masala, *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, cit., 150 ss.

⁴⁴ V., ad esempio, l'art. 82 l. n. 289/2002 e l'art. 4, comma 206, l. n. 350/2003, che hanno esteso l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 36 l. n. 144/1999 agli aeroporti di Albenga, Cuneo, Taranto, Trapani, Crotone, Bolzano, Aosta, Reggio Calabria e Foggia. Cfr., *amplius*, M. C. Carta, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione europea*, cit., 248.

⁴⁵ Art. 1, commi da 124 a 126, l. 27 dicembre 2019, n. 169 (legge di bilancio 2020) e art. 1, comma 688, l. 30 dicembre 2020 n. 178 (legge finanziaria 2021).

⁴⁶ Cfr., anche per la condivisibile valutazione critica di quella "incauta" operazione, M. C. Carta, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione europea*, cit., 248 ss.; A. Attili, *La situazione della continuità territoriale della Sardegna*, in M. M. Comenale Pinto (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, Low cost e turismo*, cit., 493.

⁴⁷ Per una ricostruzione delle competenze regionali in materia di trasporto aereo, pur in un quadro precedente alla riforma del titolo V Cost. di cui alla legge cost. n. 3/2001,

Con il reg. n. 1008/2008 il legislatore europeo ha perso sicuramente l'occasione per porre rimedio alla mancata considerazione, nel precedente reg. n. 2408/92, della condizione di insularità, quale particolare condizione di svantaggio tale da giustificare una deroga al principio generale della libera concorrenza nel trasporto aereo o, per lo meno, una speciale disciplina idonea a garantire collegamenti regolari, frequenti ed adeguati, in termini di capacità offerta e di tariffe contenute, alle esigenze di mobilità dei residenti nelle isole⁴⁸. Di fatto, l'applicazione della disciplina degli oneri di servizio pubblico alle regioni periferiche ed in via di sviluppo continentali ed a quelle insulari senza alcuna distinzione e differenziazione non può non comportare una penalizzazione a svantaggio delle seconde, che non potranno mai contare sulla modalità terrestre per realizzare collegamenti alternativi a quelli aerei e marittimi. Le vicende più recenti della continuità territoriale della Sardegna⁴⁹, con il serio rischio di abbandono di linee aeree storiche considerate essenziali per soddisfare le esigenze basilari di mobilità dei cittadini residenti in una vasta area dell'isola, hanno evidenziato i limiti dell'attuale modello basato sugli oneri di servizio pubblico previsti e disciplinati dal reg. n. 1008/2008. Tali limiti, va detto, sono resi ancor più critici da un approccio particolarmente restrittivo della Commissione U.E.⁵⁰, da tempo orientato, ad esempio, a circoscrivere il campo di applicazione dello strumento degli o.s.p. ai soli «servizi minimi» strettamente indispensabili per garantire collegamenti che rispondano a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione e capacità «minima» a cui i vettori stessi non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale⁵¹. La valutazione dell'entità del livello minimo essenziale del servizio da garantire attraverso lo strumento dell'onere di servizio pubblico, andrebbe effettuata, a parere di chi scrive, con un bilanciamento più equilibrato degli interessi in gioco, assegnando la dovuta prevalenza all'interesse alla mobilità di cittadini e merci ed alle connesse esigenze di sviluppo economico della regione servita rispetto all'interesse a garantire condizioni di concorrenza tra le imprese di trasporto aereo, soprattutto nei casi in cui gli oneri di

cfr. G. Benelli, *Le competenze in materia di trasporti aerei nell'esperienza regionalistica. Il caso della Sardegna*, in *Dir. trasp.*, 1992, 431 ss.

⁴⁸ Già evidenziava l'esigenza di conformare il diritto comunitario derivato ai trattati istitutivi in materia di trasporto aereo, attraverso una revisione del reg. n. 2408/1992, che tenesse conto del principio di coesione economica e sociale: P. Fois, *Il principio della "continuità territoriale" nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., 8 s.

⁴⁹ Ci si riferisce, in particolare, al bando per l'affidamento dei collegamenti in continuità territoriale tra l'aeroporto di Alghero e quelli di Roma e Milano del 2022, in cui la mancata presentazione di offerte da parte delle compagnie aeree determinò il pericolo concreto di lasciare l'intero territorio servito dallo scalo del nord-ovest dell'isola, senza collegamenti aerei quotidiani con i due principali scali della Penisola. Segnala un caso simile, relativo a collegamenti tra la Sicilia e Pantelleria e Lampedusa, A. Masutti, *Oneri di servizio pubblico: gli orientamenti comunitari e i nuovi sviluppi determinati dall'emergenza sanitaria*, cit., 557.

⁵⁰ Accentuato negli «Orientamenti interpretativi» del 17 giugno 2017 (in *G.U.U.E.* C 194).

⁵¹ Sulla nozione di «servizi minimi» cfr. G. Pruneddu, *Riflessioni sul regime di continuità territoriale aerea della Sardegna ai tempi del coronavirus*, cit., 9 s.

servizio pubblico si riferiscano a collegamenti da e verso aeroporti situati in regioni insulari⁵².

A quest'ultimo tipo di considerazione non osta l'eventuale adozione di misure diverse, come gli aiuti alle compagnie aeree per l'avviamento di nuovi collegamenti aerei secondo le previsioni degli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree del 2014⁵³, che per la loro natura si prestano maggiormente ad incentivare una mobilità prettamente turistica, più legata a logiche commerciali delle compagnie aeree che a considerazioni rivolte alle esigenze di mobilità degli abitanti delle regioni insulari⁵⁴.

Oltre al sistema degli oneri di servizio pubblico, va ricordato anche l'altro strumento di attuazione della continuità territoriale, e cioè gli aiuti a carattere sociale di cui all'art. 107, par. 2, T.F.U.E.⁵⁵, ugualmente presi in considerazione dalla citata comunicazione concernente gli «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree»⁵⁶.

È infatti riconosciuta la compatibilità con il mercato interno degli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti. L'aiuto è quindi considerato legittimo a condizione che si riferisca soltanto a categorie specifiche ed omogenee di passeggeri che viaggino su una determinata rotta. A questo proposito la Commissione precisa che, per i collegamenti con le regioni sfavorite, e per quelle insulari in particolare, l'aiuto può essere esteso a tutti i residenti nella regione interessata, intesi appunto come categoria omogenea⁵⁷.

Alle condizioni indicate l'eventuale aiuto non determina quindi alcun effetto distorsivo sulla concorrenza perché il prezzo del servizio è uguale per tutti, anche se poi una parte del costo viene coperta dallo Stato (o da altro

⁵² L'eventuale previsione, in un provvedimento di imposizione di oneri di servizio pubblico su una determinata rotta verso lo scalo situato in un'isola, dell'aumento della domanda generato anche da una maggiore offerta di voli a tariffe vantaggiose, non dovrebbe essere considerato illegittimo e lesivo dei principi di libera concorrenza, proprio perché finalizzato a rimuovere uno svantaggio di natura strutturale che la condizione di insularità inevitabilmente comporta per quel territorio e per la popolazione ivi residente. Analogamente non sembrerebbe snaturare la *ratio* della disciplina degli o.s.p. anche l'eventuale imposizione ai vettori onerati di una tariffa massima non solo per i residenti, ma anche per gli altri viaggiatori, laddove questa fosse considerata necessaria per favorire la mobilità di lavoratori italiani ed europei verso l'isola, oppure per facilitare l'accessibilità della destinazione turistica quanto meno in periodi cosiddetti di "spalla" o di bassa stagione.

⁵³ V. la comunicazione della Commissione su «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» (2014/C 99/03) in *G.U.U.E.*, n. C/99 del 4 aprile 2014.

⁵⁴ Le condizioni per poter considerare compatibile l'aiuto con le regole di mercato ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c), T.F.U.E., sono indicate negli Orientamenti al par. 5.2. Cfr. C. Ingratoci, *Continuità territoriale e aiuti al trasporto aereo nella fase di emergenza sanitaria da Covid-19*, cit., 61ss.; G. Pruneddu, *Le compagnie low cost tra disciplina dei servizi aerei e tutela dell'utente*, cit., 72 ss.

⁵⁵ L. Masala, *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, cit., 121 ss.; M. C. Carta, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione europea*, cit. 221 ss.; più in generale sul tema v. A. Antonini, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di stato nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.*, 2000, 67 ss.

⁵⁶ V., *supra*, nt. 54.

⁵⁷ V. punto 56, lett. b, degli Orientamenti 2014.

ente territoriale), per gli utenti che godono dell'agevolazione tariffaria. Questi ultimi, dimostrando la propria qualità di residenti nell'isola avranno diritto alla tariffa scontata, così che il vettore otterrà il rimborso da parte dello Stato in base al numero di passeggeri trasportati a condizioni agevolate.

Il vantaggio per le compagnie aeree potrà essere quello di vedere aumentata la domanda di servizi per effetto dell'aiuto concesso ai consumatori, ma senza che questo comporti una limitazione della libertà di concorrenza tra i vettori, che rimarranno liberi di operare o meno sulle rotte interessate (anzi, si ritiene che in taluni casi, l'aumento della domanda determinato dall'aiuto, possa allargare la concorrenza favorendo l'ingresso di nuovi operatori sul mercato).

Il sistema ha sicuramente il pregio di non limitare l'accesso dei vettori alle rotte sovvenzionate, garantendo così la libera concorrenza tra le compagnie ma, non consentendo allo Stato di intervenire su tutte le altre condizioni del servizio essenziali per garantire il diritto alla mobilità, quali la frequenza dei voli, la continuità, la regolarità, la capacità degli aeromobili, gli orari dei voli, ecc., può rilevarsi poco efficace⁵⁸.

Meriterebbe di essere analizzata nel dettaglio, in prospettiva comparatistica, la situazione relativa all'applicazione del principio di coesione territoriale e quella dei sistemi volti a realizzare la continuità territoriale nei singoli Stati membri.

In Spagna, ad esempio, si è fatto un largo utilizzo dello strumento degli oneri di servizio pubblico soprattutto in ambito insulare e, in particolare, per realizzare una coesione territoriale tra le diverse isole delle Canarie e delle Baleari⁵⁹.

L'imposizione degli oneri di servizio pubblico ai sensi del reg. n. 1008/2008 per collegare tra di loro gli aeroporti dei due grandi arcipelaghi, trova il suo fondamento giuridico nella previsione dell'art. 138.1 della Costituzione spagnola, che impegna lo Stato a realizzare la coesione territoriale tra le diverse parti del territorio spagnolo in applicazione del principio di solidarietà (sancito dall'art. 2 della stessa Costituzione), che tiene conto esplicitamente del principio di insularità, il cosiddetto «*hecho insular*»⁶⁰.

⁵⁸ Cfr. M. C. Carta, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione europea*, cit., 224; M. Deiana, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, cit. 479 ss.

⁵⁹ Ma anche per i collegamenti Almeria-Siviglia e da Melilla. Cfr. M.V. Petit Lavall, *Las obligaciones de servicio público (OSP) e nel regolamento Ce n. 1008/2008 y su aplicación en España*, in M. M. Comenale Pinto (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, low cost e turismo*, cit., 143 ss.; J. M. Martín Osante, *Cohesión territorial y transporte aéreo en España*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2020, 540 ss. Si veda anche, con riferimento alle Canarie, J. Á. Hernández Luiz, *Accesibilidad aérea interinsular y cohesión territorial en Canarias*, in *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2021 (89), <https://doi.org/10.21138/bage.3112>.

⁶⁰ Sul "fattore insulare" (*hecho insular*) nella Costituzione spagnola cfr. T. E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Federalismi.it*, 2022, 9 ss.; Id., *"Insularità" e Costituzione*, in G. Armao (a cura di), *Condizione e costi dell'insularità*, cit., 34 s.; C. Bassu, *Isole del Sud dell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come «questione meridionale»*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2022, 85 ss.

Per garantire il diritto alla mobilità degli abitanti delle Canarie e delle Baleari (riconosciuto come libertà di circolazione in tutto il territorio nazionale dall'art. 19 della Costituzione), viene invece utilizzato il sistema degli aiuti a carattere sociale, attraverso un meccanismo di sconti del 75% sulle tariffe dei vettori aerei che collegano le isole con gli altri aeroporti spagnoli situati sul territorio continentale⁶¹.

Per quanto riguarda la Francia, la continuità territoriale con la Corsica è stata assicurata sia mediante l'imposizione di oneri di servizio pubblico che mediante la concessione di aiuti a carattere sociale⁶². Attualmente per i collegamenti continentali prevale un regime basato sullo strumento degli oneri di servizio pubblico, che vengono proposti dalle Collettività locali per essere poi deliberati dallo Stato, secondo una logica "semi-decentralizzata", mentre per i territori d'oltremare prevalgono gli aiuti sociali⁶³. Quello della Corsica invece è un modello misto, basato su di una combinazione di aiuti alle compagnie aeree, di aiuti a carattere sociale, di fondi provenienti in parte dallo Stato e in parte dalla Collettività corsa, secondo una logica decentralizzata, in quanto la decisione degli oneri di servizio pubblico spetta all'ente regionale⁶⁴. Non mancano, anche in questo caso, alcune criticità legate ad un modello di continuità integrata marittima ed aerea fortemente sovvenzionata dallo Stato francese, ma non del tutto efficiente in termini di tariffe aeree, non sempre giudicate tra le più economiche sul mercato⁶⁵.

4. Valutazioni conclusive e prospettive: verso una continuità territoriale più efficace per le isole europee?

2803

L'obiettivo della presente riflessione era quello di provare a verificare se dalla rinnovata attenzione nei confronti del "fatto" dell'insularità ci si possa ragionevolmente attendere qualche significativo beneficio in termini di continuità territoriale, specialmente nell'ambito dei collegamenti aerei.

A livello interno il riconoscimento costituzionale del principio di insularità, pur non potendo assumere una valenza taumaturgica, costituisce

⁶¹ Il sistema, disciplinato dal Real Decreto 1316/2001 del 30 novembre (e successive modifiche) sugli sconti ai residenti nelle comunità autonome delle Canarie, delle Isole Baleari e di Ceuta e Melilla sulle tariffe dei servizi di trasporto marittimo e aereo di linea, e dalla Ley 17/2012 del 27 dicembre (modificata dalla Ley 40/2015 del 1 ottobre e dalla Ley 3/2017 del 27 giugno), presuppone una situazione di mercato caratterizzata da un'offerta regolare di collegamenti di linea operati da vettori diversi sostenuta da una domanda altrettanto continua e stabile soprattutto da parte di passeggeri non residenti e comporta comunque un importante intervento finanziario da parte del Governo spagnolo.

⁶² L. Masala, *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, cit. 132 ss.; X. Péraldi, *Le système de la continuité territoriale corse face au défi de la modernisation du service public*, in *Revue politique et management publique*, 2007, 131 ss.

⁶³ L. Grard, *Continuité territoriale et transport aérien. Le cas de la Corse*, in *Riv. giur. ec. trasp. amb.*, 2019, 454.

⁶⁴ L. Grard, *op. cit.*, 454 s.

⁶⁵ A. Fazi, *La specialità nello statuto della Corsica: l'inizio di una nuova stagione*, in *Presente e futuro*, 29/2018, 7; A. Fazi, X. Péraldi, *La continuità territoriale della Corsica: il gran pasticcio?*, in M. M. Comenale Pinto (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, Low cost e turismo*, cit., 149 ss.

comunque un elemento di rilievo utile a ribadire e rafforzare quanto già previsto nell'ordinamento italiano a proposito di diritto alla mobilità e di continuità territoriale marittima ed aerea. Il nuovo art. 119 Cost., nel declinare con specifico riferimento allo status insulare il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., potrebbe rappresentare un monito, non solo a destinare maggiori risorse per garantire efficacemente il diritto alla mobilità dei cittadini residenti nelle isole, oggettivamente penalizzati dalla situazione di separazione geografica dal Continente e dai costi dei trasporti marittimi ed aerei, ma anche a riconoscere più ampie competenze, in materia di collegamenti con la penisola, alle stesse regioni insulari (Sicilia e Sardegna), fortemente condizionate dalla debolezza originaria dell'autonomia speciale⁶⁶, che in una materia decisiva ai fini dello sviluppo sociale ed economico dei loro territori, è praticamente priva di strumenti efficaci per governare le politiche di settore⁶⁷.

Occorre però attendere l'effetto combinato che scaturirà dalla riforma del c.d. "regionalismo differenziato" per valutare compiutamente la portata dell'inserimento del principio di insularità in Costituzione, tenendo conto anche dell'acuta osservazione di chi avverte che la formulazione del nuovo art. 119 Cost. implicherebbe una rivendicazione di risorse e di interventi da parte dello Stato in favore delle isole, piuttosto che una richiesta di competenze e funzioni che possano consentire agli enti rappresentativi delle regioni insulari di governare in autonomia i processi relativi, ad esempio, ai servizi di trasporto da e per il continente⁶⁸.

Sul versante europeo, viceversa, nonostante qualche segnale incoraggiante⁶⁹, non sembra ancora maturata una piena consapevolezza dell'insularità come elemento che possa saldamente orientare delle politiche dedicate alla rimozione degli ostacoli che impediscono o rallentano i processi di coesione territoriale in favore dell'integrazione delle regioni insulari.

Al di là delle norme dei Trattati che riconoscono la condizione di insularità, nel diritto derivato in materia di trasporti aerei è tuttora assente un regime speciale per i collegamenti con le isole, che risultano di fatto equiparate alle altre regioni periferiche o in ritardo di sviluppo ai fini dell'imposizione degli oneri di servizio pubblico.

Una nuova stagione dell'insularità in Europa, che riconosca lo svantaggio strutturale peculiare della condizione delle isole, impegnando l'Unione e gli Stati membri ad adottare misure conseguenti, potrebbe auspicabilmente tradursi in uno speciale regime che preveda strumenti dedicati sul tema dei trasporti (nel diritto derivato), accompagnati dalla previsione di deroghe in materia di aiuti di Stato finalizzati a sostenere lo sviluppo attraverso il miglioramento dell'offerta dei servizi di collegamento

⁶⁶ Con riferimento ai limiti pressoché "genetici" dell'autonomia speciale della regione sarda si veda, ad esempio, A. Carta, *La nascita dello Statuto sardo: storia del depotenziamento di un'autonomia*, in *Studi economico-giuridici*, vol. XLIX, 1978-1979, Milano, 1980.

⁶⁷ Sulle competenze regionali in materia di servizi aerei mi sia consentito un rinvio a G. Benelli, *Le competenze in materia di trasporti aerei nell'esperienza regionalistica. Il caso della Sardegna*, cit.

⁶⁸ Cfr. O. Chessa, *Insularità e autonomia come battaglie distinte ma complementari*, cit., 43 s.

⁶⁹ V., *supra*, par. 1.2.

delle isole con la terraferma per far fronte alle inevitabili inefficienze del libero mercato⁷⁰.

Qualche importante indicazione verso un ripensamento radicale della forma di intervento pubblico in materia di servizi di trasporto aereo in ambito europeo può sicuramente essere tratta dalle misure adottate dalla Commissione e dagli Stati europei per fronteggiare la crisi determinata dalla pandemia da Covid-19, che ha imposto una rivisitazione delle regole su obblighi di servizio pubblico e sugli aiuti in favore delle compagnie aeree, molte delle quali difficilmente sarebbero sopravvissute alla crisi senza il sostegno statale⁷¹.

Alle stesse considerazioni dovrebbe portare anche l'ormai consolidata constatazione che la concorrenza tra le compagnie, con l'incremento dei servizi aerei *low cost*, non si è rivelata «capace di garantire la continuità territoriale a favore delle aree periferiche e a bassa densità di traffico del Paese e delle isole, dato che l'aumento della concorrenza induce gli operatori alla ricerca di maggiore redditività, lasciando scoperte tratte meno appetibili»⁷². È chiaro che per i territori insulari il problema, come più volte evidenziato, è ancora più grave, data l'assenza dei collegamenti alternativi via terra.

Verso la consapevolezza della necessità di nuovi meccanismi di intervento pubblico di regolazione del mercato sta portando anche l'attuale situazione post-Covid, in cui una crescita sostenuta della domanda di trasporto aereo, accompagnata da una crescita più contenuta dal lato dell'offerta, sta inevitabilmente creando delle criticità dal punto di vista tariffario⁷³.

⁷⁰ Il che, ovviamente, richiederebbe una revisione conforme dei più volte citati Orientamenti del 2014 in materia di aiuti di Stato alle compagnie aeree ed agli aeroporti.

⁷¹ Cfr. C. Ingratoci, *Continuità territoriale e aiuti al trasporto aereo nella fase di emergenza sanitaria da Covid-19*, cit., 52 ss., con riferimento, in particolare, alla comunicazione della Commissione *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.

⁷² A. Masutti, *Oneri di servizio pubblico: gli orientamenti comunitari e i nuovi sviluppi determinati dall'emergenza sanitaria*, cit., 555.

⁷³ Il riferimento è alla recente convocazione delle principali compagnie aeree che operano in Italia davanti al Garante per la sorveglianza dei prezzi per verificare le dinamiche dei prezzi dei biglietti ed in vista della convocazione di una commissione di allerta rapida sul caro-voli (cfr. <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/mimit-il-garante-prezzi-sollecita-spiegazioni-sul-carovoli-alle-compagnie-aeree>). Gli aumenti delle tariffe e la scarsa disponibilità di voli nel periodo estivo fa sentire i suoi effetti anche nelle isole, andando ad aggravare soprattutto la condizione dei residenti che hanno necessità di viaggiare per motivi di lavoro, di studio o di salute. A seguito di tali iniziative il Governo ha approvato il discusso d.l. 10 agosto 2023, n. 104 (recante «disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici»), contenente alcune norme volte a tutelare i passeggeri rispetto all'esponentiale aumento delle tariffe nei periodi di picco della domanda, mediante il divieto di fissazione dinamica dei prezzi su rotte nazionali di collegamento con le isole, in periodi di picco della domanda legata alla stagionalità o in concomitanza con stati di emergenza nazionali, qualora il prezzo di vendita del biglietto superi del 200% la tariffa media del volo (art. 1, comma 1). Nell'ambito dei medesimi collegamenti con le isole viene inoltre considerata «pratica commerciale scorretta» l'impiego di «procedure automatizzate di determinazione delle tariffe basate su attività di profilazione web dell'utente o sulla tipologia dei dispositivi elettronici utilizzati per le

È anche per questo che il riconoscimento di uno specifico *status* di insularità europea nella disciplina dei trasporti, opportunamente supportato da una condivisa coscienza dell'esigenza di un ripensamento dell'intervento pubblico nel settore, potrebbe portare qualche significativo vantaggio nell'applicazione dei tradizionali strumenti di attuazione della continuità territoriale aerea, in termini di ampliamento delle possibilità di impiego degli oneri di servizio pubblico e di maggior elasticità nell'utilizzo di aiuti di stato per il trasporto aereo⁷⁴.

Gianfranco Benelli
Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali
Università di Sassari
gbenelli@uniss.it

prenotazioni», nel caso in cui esso comporti pregiudizi al comportamento economico dell'utente (art. 1, comma 3). Si autorizzano infine le amministrazioni competenti a fissare i livelli massimi tariffari praticabili dai vettori su rotte oggetto di imposizione di oneri di servizio pubblico, qualora si presenti il rischio che «le dinamiche tariffarie possano condurre ad un sensibile rialzo legato alla stagionalità o ad eventi straordinari, nazionali o locali» (art. 2). Nel momento in cui si scrive sembrerebbe emergere la volontà politica di rivedere, in sede di conversione del decreto-legge, le citate disposizioni, sospettate di contrasto con la disciplina di cui al reg. n. 1008/2008.

⁷⁴ Come del resto auspicato dalla più volte richiamata Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell'U.E. e la politica di coesione (cfr., *supra*, par. 1.2).