



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3996 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da Ryanair Dac, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Matteo Castioni, Giannalberto Mazzei, Arcangelo Pecchia, Federica Politi e Alessandro Di Carlo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, p.zza Navona, 14;

nei confronti

Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Di Giugno, Arianna Ciani ed Eleonora Papi Rea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto, ai fini del presente giudizio, presso la Direzione analisi giuridiche e contenzioso dell'ENAC, Viale del Castro Pretorio, 118;

Alba Star S.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Monica Giunta, Sabina Caruso e Loredana Mazza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Tayaranjet E.A.D., rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Stornello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la Segreteria di questo TAR; Regione Siciliana, Assessorato Regionale delle Infrastrutture e della Mobilità, Airgest S.p.A., Vincenzo Norrito, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

A) quanto al ricorso introduttivo:

1) del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 2 dell'8 gennaio 2020 (in G.U. n. 36 del 13 febbraio 2020) avente ad oggetto imposizione di oneri di servizio pubblico (OSP) per i servizi aerei di linea relativi alle rotte Trapani -Trieste e viceversa, Trapani – Brindisi e viceversa,

Trapani – Parma e viceversa, Trapani – Ancona e viceversa, Trapani - Perugia e viceversa, Trapani - Napoli e viceversa, e relativo Allegato tecnico;

2) degli Avvisi pubblicati da ENAC sul proprio sito istituzionale in data 8 aprile 2020, relativi alla posticipazione dell'entrata in vigore degli oneri di servizio pubblico sulle medesime rotte;

3) del verbale della seduta conclusiva della Conferenza di servizi del 21 marzo 2019 relativa all'emanazione del D.M. n. 322/2019;

4) della nota prot. n. 56385 del 13 novembre 2019, con la quale la Regione Siciliana ha evidenziato l'opportunità di procedere all'abrogazione del D.M. 322/2019 contestualmente alla ridefinizione dei nuovi progetti di OSP;

5) del verbale della seduta conclusiva della Conferenza di servizi del 12 dicembre 2019 relativa all'emanazione del D.M. n. 2/2020;

6) dei Bandi di gara ai sensi degli artt. 16 e 17 del Regolamento (CE) n. 1008/2008 per la gestione in esclusiva del servizio aereo di linea sulle rotte Trapani - Trieste e viceversa (CIG 82097747D2), Trapani - Brindisi e viceversa (CIG 8209665DDD), Trapani – Parma e viceversa (CIG 8209722CE7), Trapani - Ancona e viceversa (CIG 8209625CDB), Trapani - Perugia e viceversa (CIG 82097568F7), Trapani – Napoli e viceversa (CIG 8209692428), il cui avviso è stato pubblicato sulla G.U.U.E. del 13 febbraio 2020;

7) di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto e/o consequenziale, ancorché ancora non conosciuto, relativo all'emanazione del D.M. n. 2/2020, quali i verbali relativi ai predetti procedimenti di Conferenza di servizi nonché eventuali studi o relazioni tecniche, anche da parte di terzi, posti a base dell'imposizione degli oneri di servizio pubblico;

8) di tutti gli atti relativi alle predette procedure di gara, ivi compresi i provvedimenti di aggiudicazione medio tempore emanati;

nonché per la declaratoria di inefficacia

- dei contratti eventualmente medio tempore stipulati con il vettore aereo aggiudicatario;

B) quanto ai primi motivi aggiunti:

9) del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 214 del 26 maggio 2020 (in G.U. n. 146 del 10 giugno 2020) con il quale il MIT ha ufficialmente differito l'entrata in vigore degli OSP su Trapani al 1° novembre 2020;

10) dei Bandi di gara ai sensi degli artt. 16 e 17 del Regolamento (CE) n. 1008/2008 per la gestione in esclusiva del servizio aereo di linea sulle rotte Trieste-Trapani e viceversa (CIG 82097747D2), Brindisi-Trapani e viceversa (CIG 8209665DDD), Parma-Trapani e viceversa (CIG 8209722CE7), Ancona-Trapani e viceversa (CIG 8209625CDB), Perugia-Trapani e viceversa (CIG 82097568F7), Napoli-Trapani e viceversa (CIG 8209692428), il cui relativo avviso è stato pubblicato sulla G.U.U.E. del 18 giugno 2020;

C) quanto ai secondi motivi aggiunti, previa sospensiva:

11) dei provvedimenti relativi alle aggiudicazioni in favore di Albastar S.A. delle tratte Trapani-Brindisi (CIG 8209665DDD), Napoli (CIG 8209692428) e Parma (CIG 8209722CE7) e v.v., e di Tayaranjet E.A.D. delle tratte Trapani-Ancona (CIG 8209625CDB), Perugia (CIG 82097568F7) e Trieste (CIG 82097747D2) e v.v.

nonché per la declaratoria

di inefficacia dei contratti eventualmente medio tempore stipulati con i vettori aerei aggiudicatari.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, della Alba Star S.A. e della Tayaranjet Ead, con la relativa documentazione;

Visto il decreto cautelare monocratico n. 6775/2020 del 2 novembre 2020;

Vista l'ordinanza cautelare n. 7422/2020 del 3 dicembre 2020;

Vista l'ordinanza collegiale n. 7853/2021 del 23 giugno 2021;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2021 il dott. Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con rituale ricorso a questo Tribunale, la Ryanair DAC (“Ryanair”) chiedeva l’annullamento dei provvedimenti in epigrafe concernenti l’“Imposizione di oneri di servizio pubblico (“OSP”) per i servizi aerei di linea relativi alle rotte Trieste-Trapani e viceversa, Brindisi-Trapani e viceversa, Parma-Trapani e viceversa, Ancona-Trapani e viceversa, Perugia-Trapani e viceversa, Napoli-Trapani e viceversa”.

Premettendo cenni sull’istituto della “continuità territoriale” e sugli “oneri di servizio pubblico”, imposti ad un vettore perché prenda tutte le misure necessarie a garantire la prestazione di un servizio che soddisfi determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione cui gli operatori non si atterrebbero se tenessero unicamente conto del proprio interesse commerciale, sulla procedura di imposizione degli OSP di cui al precedente D.M. n. 322/2019 (su Trapani e Comiso) e su quello n. 2/2020, che aveva abrogato il precedente e sottoposto nuovamente a OSP le indicate rotte da e per l’aeroporto di Trapani, la ricorrente evidenziava di operare numerosi collegamenti da e verso la Sicilia, con regolari servizi aerei di linea sulle tratte da e per Trapani e Palermo e, quindi, in diretta concorrenza con i servizi aerei di linea relativi alle rotte onerate.

Dopo una breve premessa sulla normativa di riferimento – di cui al Regolamento (CE) 24 settembre 2008 n. 1008, agli “Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1008/2008 - Oneri di servizio pubblico (OSP) recati dalla Comunicazione della Commissione dell’8 giugno 2017, all’art. 782 del “Codice della Navigazione” e all’art. 135 l. 23 dicembre 2000, n. 388 (Continuità territoriale per la Sicilia) – Ryanair lamentava, in sintesi, quanto segue.

“1) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 16, COMMA 1, REGOLAMENTO (CE) N. 1008/2008; DEGLI ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI AL REGOLAMENTO N. 1008/2008; DELL’ART. 782 D.LGS. 96/2005; DELL’ART. 135 L. 388/2000; DELL’ART. 1 L. N. 241/90; DELL’ART. 97 COST.; DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITA’, PROPORZIONALITÀ E RAGIONEVOLEZZA DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA E DEL PRINCIPIO DI LIBERA CONCORRENZA. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE. ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI IN FATTO E IN DIRITTO”.

Ai sensi dell’art. 16, comma 1, del Regolamento, uno Stato membro può imporre OSP solo qualora tale rotta sia considerata “essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall’aeroporto stesso” ed esclusivamente nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati servizi aerei di linea “minimi”. Segnatamente, l’essenzialità della rotta si rinviene laddove questa sia “vitale” per lo sviluppo economico e sociale di una regione periferica, con città che possano effettivamente contribuire in maniera significativa allo sviluppo economico della regione, collegandosi con la stessa ai centri amministrativi, d’affari, d’istruzione e medici; lo scalo di Trapani non è situato né su una “piccola isola” (la Sicilia, infatti, con i suoi 25.711 km² risulta essere l’isola più estesa del sud Europa e la sesta in tutta Europa) né tantomeno su una “regione isolata” (soli 71 km da PA). Pertanto, le sei città individuate dalle amministrazioni precedenti non possono essere considerate poli economici, produttivi, amministrativi, socio-sanitari e di istruzione di livello sovraregionale, in base ai quali valutare la lontananza e l’isolamento dello scalo di Trapani. Esistono adeguati collegamenti tra gli scali di Trapani e/o Palermo e le città di Roma e Milano, con cadenza per lo più quotidiana. Per ciò che concerne gli OSP nell’isola della Sardegna (assimilabile alla Sicilia per dimensioni geografiche e lontananza dal resto della penisola) i collegamenti aerei per garantire la continuità territoriale, infatti, sono stati storicamente imposti solo verso le importanti città di Roma e Milano. Lo stesso avviene per lo scalo di Comiso in Sicilia e con la Corsica, per Parigi e con Atene, per le isole greche.

“2) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 16, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1008/2008; DEGLI ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI AL REGOLAMENTO N. 1008/2008; DELL’ART. 782 D.LGS. 96/2005; DELL’ART. 135 L. 388/2000; DELL’ART. 1 L. 241/90; DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITA’, PROPORZIONALITÀ E RAGIONEVOLEZZA DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA, E DI LIBERA CONCORRENZA. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE. ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI IN FATTO E IN DIRITTO. ILLOGICITA’ ED INGIUSTIZIA MANIFESTA”.

Non risultavano presi in considerazione altri criteri della Commissione UE (“Orientamenti”). Ne conseguiva pertanto che, se un aeroporto dista meno di 100 km da un altro, i due aeroporti possono essere considerati come alternativi. L’Amministrazione non aveva considerato l’effetto combinato dei vettori aerei; che l’aeroporto di Bologna è alternativo a quello di Parma, che esistono già voli regolari che collegano l’aeroporto di Napoli a quello di Palermo e così per Ancona, Trieste e Brindisi.

Le tratte sulle quali si intendevano imporre gli OSP non consentivano, da un lato, opzioni di viaggio a lungo raggio e, dall'altro, esistevano già rotte che collegavano Trapani e Palermo a destinazioni che consentivano tali opzioni di viaggio infraregionale.

Inoltre, altre compagnie già rispettavano oneri di gratuità del bagaglio e tariffe basse, come Ryanair.

Risultavano pertanto violati l'art. 16, comma 3, del Regolamento n. 1008/2008, per mancanza dei presupposti di necessità ed adeguatezza degli OSP, nonché i principi di ragionevolezza, proporzionalità degli oneri rispetto alle esigenze di connettività e quelli del libero mercato e della concorrenza.

“3) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL'ART. 16 DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1008/2008; DEGLI ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI AL REGOLAMENTO N. 1008/2008; DELL'ART. 1 L. 241/90; DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITA', PROPORZIONALITÀ, RAGIONEVOLEZZA E DI LIBERA CONCORRENZA. SVIAMENTO DI POTERE”.

La Commissione europea aveva chiarito espressamente che gli oneri “non possono essere imposti con l'obiettivo di sviluppare un particolare aeroporto” (par. 27 degli “Orientamenti interpretativi”). Al riguardo, la ricorrente rilevava che negli ultimi anni il traffico da e per Trapani (come quello di Comiso, altro scalo su cui erano stati imposti OSP) era drasticamente crollato, mentre, al contrario, lo scalo di Palermo, negli stessi anni, aveva registrato un progressivo aumento della percentuale di passeggeri, così come l'aeroporto di Catania.

“4) VIOLAZIONE DELL'ART. 16 DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1008/2008; DEGLI ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI AL REGOLAMENTO N. 1008/2008; DEGLI ART. 1 E 3 DELLA L. N. 241/90; DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA DI CUI ALL'ART. 97 COST.; DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E RAGIONEVOLEZZA. ECCESSO DI POTERE PER GRAVE DIFETTO DI ISTRUTTORIA. DIFETTO DI MOTIVAZIONE. ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI IN FATTO E IN DIRITTO”.

Risultava assente un qualsiasi studio di mercato a supporto del D.M. n. 2/2020, nonché un'analisi della sussistenza dei presupposti richiesti dal Regolamento UE.

Il D.M. dell'8 gennaio 2020 non era basato su alcuna istruttoria tecnica o preventiva valutazione delle condizioni di mercato, neppure da parte di un “advisor” o di consulenti terzi e indipendenti, a differenza di quanto avvenuto per la Sardegna.

“5) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL'ART. 16 DEL REGOLAMENTO (CE) 1008/2008; DEGLI ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI AL REGOLAMENTO N. 1008/2008; DELL'ART. 1 L. 241/90; DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITA', PROPORZIONALITÀ, RAGIONEVOLEZZA E DI LIBERA CONCORRENZA. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA. ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI IN FATTO E IN DIRITTO”.

Risultava l'illegittimità degli Avvisi pubblicati sul sito ENAC l'8 aprile 2020 con i quali si annunciava che, a causa dell'attuale emergenza sanitaria ed alla conseguente limitazione degli spostamenti nonché dei collegamenti aerei, l'entrata in vigore degli oneri di servizio pubblico per le rotte sullo scalo di Trapani, come imposti da D.M. n. 2/2020 sarebbe stata (solamente) posticipata.

Le amministrazioni precedenti non avrebbero dovuto meramente prorogare l'entrata in vigore degli OSP al novembre 2020, bensì abrogarla alla luce delle sopravvenienze richiamate.

Si costituiva in giudizio il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per resistere al ricorso.

Con rituali motivi aggiunti, Ryanair impugnava anche gli ulteriori provvedimenti in epigrafe, concernenti il differimento dell'entrata in vigore degli OSP su Trapani al 1 novembre 2020 e i bandi di gara, ai sensi degli artt. 16 e 17 del Regolamento (CE) n. 1008/2008, per la gestione in esclusiva del servizio aereo di linea sulle rotte in questione.

Riassumendo il contenuto del ricorso e precisando di avere ottenuto documentazione in seguito a formale istanza di accesso, Ryanair lamentava l'illegittimità "derivata" dagli stessi vizi denunciati con l'atto introduttivo, che riportava, integrandoli.

Si costituiva in giudizio l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile ("ENAC"), eccependo, in primo luogo, l'incompetenza territoriale di questo Tribunale a beneficio di quello per la Sicilia, limitandosi gli atti impugnati all'efficacia territoriale coinvolgente lo scalo di Trapani.

Era eccepito anche il difetto di interesse di Ryanair, che non operava su nessuno dei collegamenti sottoposti agli OSP, né aveva espresso alcun interesse alla effettuazione delle rotte oggetto del decreto ministeriale impugnato, neppure in sede di indagine preliminare svolta dagli Enti territoriali prima della chiusura della relativa conferenza di servizi.

Nel merito, l'ENAC contestava tutti i motivi di ricorso, illustrando le relative ragioni di ritenuta infondatezza, con tesi ripetute in relazione ai motivi aggiunti con una seconda memoria.

Con ulteriori motivi aggiunti, la ricorrente chiedeva l'annullamento, previa sospensiva, anche degli altri provvedimenti nel frattempo adottati e concernenti le aggiudicazioni in favore di Albastar S.A., per le tratte Trapani- Brindisi, Trapani- Napoli, Trapani-Parma, e di Tayanjet E.A.D. per le tratte Trapani-Ancona, Trapani-Perugia e Trapani-Trieste.

Ricordando le premesse del contenzioso, Ryanair illustrava nuove ragioni a sostegno di quelle già proposte, desumibili alla luce della sopravvenuta conoscenza della "Relazione sulla qualità dei servizi dell'aeroporto di Trapani", che si riportano in sintesi.

"1. CON RIFERIMENTO ALLA NON ESSENZIALITA' DELLE ROTTE ONERATE, ALLA NON NECESSITA' DELL'IMPOSIZIONE, ALLO SVIAMENTO DI POTERE E AL DIFETTO DI ISTRUTTORIA E ALLA VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO, PROPORZIONALITA', RAGIONEVOLEZZA E LIBERA

CONCORRENZA:

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL'ART. 16 DEL REGOLAMENTO (CE) 1008/2008; DEGLI ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI AL REGOLAMENTO N. 1008/2008; DEGLI ARTT. 1 E 3 L. 241/90; DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITA', PROPORZIONALITÀ, RAGIONEVOLEZZA E DI LIBERA CONCORRENZA. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA. ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI IN FATTO E IN DIRITTO".

La Relazione era del tutto inconferente ed irrilevante rispetto al procedimento di imposizione di oneri di servizio pubblico su Trapani e non conteneva alcuna valutazione in ordine alle asserite esigenze di connettività verso le destinazioni di Brindisi, Perugia, Trieste, Parma, Napoli, Ancona prescelte nel D.M. n. 2/2020. Essa aveva ad oggetto l'analisi del soddisfacimento degli utenti dello scalo di Trapani rispetto ad alcuni parametri, quali la pulizia, le condizioni igieniche, la rete "wi-fi" ed altro ma non conteneva studio sulla necessità di imporre gli OSP sul medesimo scalo.

La ricorrente, quindi, ribadiva che non vi era alcuna prova a supporto del fatto che le rotte onerate fossero essenziali, necessarie ed adeguate rispetto alle effettive esigenze di connettività dei cittadini trapanesi con le destinazioni in questione, neanche espressamente richiamate nei campioni intervistati. Inoltre, la Relazione si riferiva ad un periodo di rilevazione non più attuale, né rispetto al momento in cui Airgest aveva depositato la propria proposta (inizio 2019) né, tanto più, rispetto alla data di entrata in vigore del regime di OSP su Trapani (1 novembre 2020), dato che essa aveva ad oggetto il periodo 7-13 settembre 2017.

In realtà – per la ricorrente – emergeva la mera volontà di ampliare l'operatività dello scalo di Trapani in accordo con la sua vocazione turistica e non per esigenze di "sanità" o altre idonee al regime di OSP.

In secondo luogo, la ricorrente lamentava l'illegittimità derivata da quanto già illustrato nel ricorso introduttivo e nei primi motivi aggiunti, secondo quanto riportato nuovamente in sintesi.

Con il decreto cautelare in epigrafe la domanda ex art. 56 c.p.a. era respinta.

In prossimità della camera di consiglio collegiale parte ricorrente depositava una memoria riassuntiva, contestando le sopra riportate eccezioni dell'ENAC. Anche tale Ente provvedeva al deposito di una memoria.

Con l'ordinanza in epigrafe, la domanda ex art. 55 c.p.a. era respinta.

In prossimità della trattazione di merito, Ryanair depositava una ulteriore memoria riepilogativa.

Si costituiva in giudizio la Alba Star S.A., chiedendo il differimento dell'udienza già fissata per esercitare il suo diritto di difesa e, all'udienza del 12 maggio 2021, tale differimento era concesso al successivo 23 giugno.

In prossimità di tale data, parte ricorrente depositava una ulteriore memoria, illustrando la regolarità sostanziale della procedura di notificazione. Anche l'ENAC depositava una memoria ove eccepiva il difetto dell'integrità del contraddittorio, anche con l'altra controinteressata, così per come instaurato da Ryanair, con definitiva decadenza della stessa ricorrente dal diritto di poterlo integrare, stante l'avvenuto decorso dei termini di legge.

La ricorrente depositava una memoria di replica sul punto.

Anche Alba Star depositava una memoria mentre, a ridosso della data di trattazione, si costituiva anche Tayanjet E.A.D.

All'esito dell'udienza del 23 giugno 2021 era adottata l'ordinanza collegiale in epigrafe, ove era rilevato che i motivi aggiunti recanti l'impugnazione del provvedimento di aggiudicazione erano ricevibili ed ammissibili, atteso che gli stessi dovevano ritenersi correttamente notificati all'indirizzo

PEC di una delle società controinteressate (Albatar), mentre, quanto a Tayanjet E.A.D., dagli atti di causa emergeva che parte ricorrente avesse avviato tempestivamente la notificazione presso la sede legale che la società aveva in tale momento e che il cambiamento di quest'ultima, successivamente all'avvio ma prima del perfezionamento della notificazione, non poteva, pertanto, ritenersi imputabile a Ryanair, che del tutto correttamente, avuta conoscenza del mancato recapito, aveva provveduto all'inoltro presso il nuovo indirizzo. Era quindi rilevato che il perfezionamento della notificazione nei confronti di Tayanjet E.A.D. oltre i termini di cui all'art. 73 c.p.a. non consentiva, tuttavia, al Collegio di esaminare la causa nel merito, non essendo rispettati i termini a difesa da tale norma sanciti e che si rendeva, pertanto, necessario rinviare la discussione a nuova udienza.

In prossimità di questa, la ricorrente, Alba Star e Tayanjet depositavano memorie (le prime due anche "di replica") e la causa, dopo discussione orale, era trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 20 ottobre 2021.

DIRITTO

Il Collegio, preliminarmente, deve occuparsi delle eccezioni sollevate dalle parti intimato, ritenendole però infondate.

Sulla incompetenza territoriale, il Collegio rileva che l'efficacia degli atti impugnati non è solo relativa allo scalo di Trapani ma coinvolge le rotte nella loro completezza comprendente anche l'aeroporto di destinazione, con conseguente efficacia allargata al territorio nazionale e operatività del criterio generale di cui all'art. 13 c.p.a. sulla sede dell'Amministrazione che adotta l'atto (o gli atti) impugnato.

Sulla carenza di interesse di cui all'eccezione dell'Enac, essa è infondata in quanto oggetto delle censure proposte da Ryanair è, chiaramente, la disposta sottrazione delle rotte oggetto di giudizio all'ordinario mercato concorrenziale nel quale la stessa ricorrente opera. A ciò deve aggiungersi che la ricorrente non aveva, al fine della proposizione dell'odierna impugnativa, alcun onere di partecipazione alla procedura per l'affidamento delle rotte medesime, configurandosi il suo interesse alla caducazione degli atti mediante i quali è stata effettuata la censurata imposizione di oneri di pubblico servizio alla stregua di quello dell'operatore economico che contesta in radice l'indizione della procedura (in termini, da ultimo, TAR Lazio, Sez. III, 9.7.21, n. 8179 e Cons. Stato, Sez. V, 17.3.21, n. 2276).

Sulla inammissibilità dei motivi aggiunti – con conseguente carenza di interesse alla coltivazione dell'intero gravame - questa Sezione si è già espressa con l'ordinanza collegiale sopra richiamata, a cui si rimanda nel dettaglio, confermando che le notificazioni sono possono considerarsi andate a buon fine, tenendo anche conto che entrambe le controinteressate si sono regolarmente costituite e hanno potuto effettuare la propria attività difensiva nei termini imposti in ragione del rinvio disposto nella suddetta ordinanza, accettando anche il contraddittorio nel merito della questione.

Passando all'esame del gravame, il Collegio ne rileva la fondatezza, nei termini che si vanno a precisare.

Sulla regolamentazione degli OSP questa Sezione si è già pronunciata di recente e, sul punto, alla relativa pronuncia può farsi riferimento per alcuni aspetti (TAR Lazio, Sez. III, 9.7.21, n. 8179).

Si evidenzia, quindi, che il Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008 n. 1008 disciplina la prestazione di servizi aerei nella (allora) Comunità, apportando modifiche

sostanziali alla previgente normativa europea in materia, costituita dai Regolamenti n. 2407/92, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei, n. 2408/92, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, e n. 2409/92, del 23 luglio 1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci.

La tematica rilevante ai fini del presente giudizio viene introdotta nell'ambito dei "considerando" 11 e 12, laddove viene affermato che:

"(11) Per tener conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche, in particolare la loro lontananza, insularità e piccole dimensioni, nonché della necessità di collegarle adeguatamente con le regioni centrali della Comunità, può essere giustificata l'adozione di disposizioni speciali concernenti le norme relative al periodo di validità dei contratti per oneri di servizio pubblico per le rotte verso tali regioni.

(12) È opportuno definire in modo chiaro ed inequivoco le condizioni in base alle quali possono essere imposti oneri di servizio pubblico, assicurando allo stesso tempo che alle relative procedure di gara partecipino un numero sufficiente di concorrenti. È opportuno che la Commissione sia in grado di ottenere tutte le informazioni necessarie per valutare le motivazioni economiche che giustificano l'imposizione di oneri di servizio pubblico in ogni singolo caso".

La puntuale disciplina dell'istituto all'esame, tramite il quale uno Stato membro può sottrarre una o più rotte al mercato concorrenziale nel quale operano i vettori aerei ai sensi di quanto stabilito dall'art. 15 comma 1 del Regolamento, conferendo alle stesse natura di servizio economico di interesse generale, è contenuta negli art. 16, 17 e 18 del Regolamento stesso.

L'art. 16 - per quanto di specifico interesse - dispone:

- al comma 1, che *"previa consultazione con gli altri Stati membri interessati e dopo aver informato la Commissione, gli aeroporti interessati e i vettori aerei operanti sulla rotta, uno Stato membro può imporre oneri di servizio pubblico riguardo ai servizi aerei di linea effettuati tra un aeroporto comunitario e un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso. Tale onere è imposto esclusivamente nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati servizi aerei di linea minimi rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima, cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale";*

- al comma 3, che: *"Nel valutare la necessità e l'adeguatezza di un onere di servizio pubblico previsto lo Stato membro tiene conto o gli Stati membri tengono conto:*

a) dell'equilibrio tra l'onere previsto e le esigenze in materia di sviluppo economico della regione interessata;

b) della possibilità di ricorrere ad altre modalità di trasporto e dell'idoneità di queste ultime a soddisfare il concreto fabbisogno di trasporto, in particolare nel caso in cui i servizi ferroviari esistenti servano la rotta prevista con un tempo di percorrenza inferiore a tre ore e con frequenze sufficienti, coincidenze e orari adeguati;

c) delle tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti;

d) dell'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta di cui trattasi”;

- al comma 4, che: “Allorché desidera imporre un onere di servizio pubblico, lo Stato membro trasmette alla Commissione, agli altri Stati membri interessati, agli aeroporti coinvolti e ai vettori aerei che effettuano il collegamento in questione il testo dell'imposizione dell'onere di servizio pubblico prevista.

La Commissione pubblica una nota informativa nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea nella quale:

a) specifica i due aeroporti collegati dalla rotta in questione e gli eventuali scali intermedi;

b) specifica la data di entrata in vigore dell'onere di servizio pubblico; e

c) indica l'indirizzo completo presso il quale lo Stato membro interessato rende disponibile senza indugio e a titolo gratuito il testo e qualsivoglia informazione e/o documentazione pertinente correlata all'onere di servizio pubblico.

I criteri specifici imposti sulla rotta oggetto dell'onere di servizio pubblico sono stabiliti in modo trasparente e non discriminatorio.”;

- al comma 8: “Qualora sia stato imposto un onere di servizio pubblico a norma dei paragrafi 1 e 2, qualsiasi altro vettore aereo comunitario è autorizzato in qualsiasi momento ad istituire servizi aerei di linea conformi a tutti i requisiti dell'onere di servizio pubblico, incluso il periodo di tempo durante il quale intende effettuare tale prestazione, che può essere richiesto ai sensi del paragrafo 2”;

- al comma 9: “In deroga al paragrafo 8, l'accesso ai servizi aerei di linea su una rotta sulla quale nessun vettore aereo comunitario abbia istituito o possa dimostrare di apprestarsi a istituire servizi aerei di linea sostenibili conformemente all'onere di servizio pubblico imposto su tale rotta, può essere limitato dallo Stato membro interessato ad un unico vettore aereo comunitario per un periodo non superiore a quattro anni, al termine del quale si procederà ad un riesame della situazione. Tale periodo può arrivare fino a cinque anni qualora l'onere di servizio pubblico sia imposto su una rotta verso un aeroporto che serve una regione ultraperiferica, di cui all'articolo 299, paragrafo 2 del trattato.”;

- al comma 10, infine, che “Il diritto di effettuare i servizi di cui al paragrafo 9 è concesso tramite gara pubblica a norma dell'articolo 17, per rotte singole o, nei casi in cui ciò sia giustificato per motivi di efficienza operativa, per serie di rotte a qualsiasi vettore aereo comunitario abilitato a effettuare tali servizi. Per motivi di efficienza amministrativa, uno Stato membro può pubblicare un bando di gara unico che riguarda varie rotte.”.

L'art. 17 del Regolamento disciplina la procedura per l'affidamento del servizio, prevedendo che qualora lo Stato membro debba procedere ai sensi del comma 10 dell'art. 16, lo stesso è tenuto a comunicare alla Commissione il testo dell'invito a partecipare alla gara, la quale rende pubblico l'invito a presentare offerte attraverso una nota informativa pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, e che la selezione è effettuata “tenendo conto della qualità del servizio offerto e in particolare delle tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti, nonché del costo dell'eventuale compenso richiesto allo Stato o agli Stati membri interessati” (comma 7).

Il successivo comma 8 della norma citata prevede, poi, che *“Lo Stato membro interessato può compensare un vettore aereo selezionato a norma del paragrafo 7 che soddisfi i requisiti di onere di servizio pubblico prescritti a norma dell’articolo 16; tale compensazione non può superare l’importo necessario per coprire i costi netti sostenuti per la prestazione dell’onere di servizio pubblico, tenendo conto dei conseguenti ricavi ottenuti dal vettore aereo e di un margine di profitto ragionevole”*.

L’art. 18 del Regolamento prevede, infine, che *“gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per garantire che qualsiasi decisione presa ai sensi degli articoli 16 e 17 possa essere riesaminata in modo effettivo e, in particolare, il più presto possibile, laddove sussista violazione del diritto comunitario o delle norme d’attuazione nazionali”*, disciplinando le modalità di tale riesame.

Sulla tematica oggetto di giudizio è, inoltre, rilevante la Comunicazione della Commissione Europea dell’8 giugno 2017, recante *“Orientamenti interpretativi relativi al regolamento”*, la quale costituisce, anche in ragione della mancanza di pronunce della Corte UE, uno strumento finalizzato a far conoscere agli Stati membri gli avvisi espressi dallo stesso organo dell’Unione con riferimento ai casi già esaminati, così da favorire l’uniforme interpretazione della normativa nonché a prevenire un’eventuale applicazione scorretta di tali oneri e dunque, un rilevante strumento interpretativo delle disposizioni sopra tratteggiate.

La Comunicazione in argomento precisa, al par. 1 dell’introduzione, che *“Il ruolo degli oneri di servizio pubblico (nel prosieguo “OSP”), ai sensi del regolamento (CE) n. 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (.....), è quello di stabilire norme fisse in materia di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima per garantire l’accesso a regioni isolate o in via sviluppo, laddove uno Stato membro ritenga che gli obiettivi della politica di sviluppo regionale non saranno adeguatamente soddisfatti se lasciati esclusivamente al libero gioco delle forze di mercato, poiché il mercato di per sé non è sufficiente a fornire a queste regioni un livello accettabile di servizi aerei. Gli OSP sono pertanto un’eccezione al principio generale della libera prestazione di servizi aerei all’interno dell’UE sancito dall’articolo 15, paragrafo 1, del regolamento”*.

Gli oneri di servizio pubblico sono poi previsti, a livello nazionale, dall’articolo 782 del “Codice della Navigazione”, a norma del quale, a seguito delle modifiche apportate dall’articolo 9 d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, e, successivamente, dall’articolo 11, quarto comma, d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151: *“L’imposizione di oneri di servizio pubblico è effettuata secondo le vigenti disposizioni comunitarie. I servizi pubblici di trasporto aereo di interesse esclusivamente regionale o locale sono disciplinati dalle regioni interessate.”*

In merito al “carattere essenziale della rotta” richiesto dall’art. 16 del Regolamento, giova evidenziare che, secondo i citati Orientamenti della Commissione, *“la valutazione deve sempre essere eseguita tenendo conto delle circostanze specifiche del caso. Gli Stati membri hanno un certo margine di discrezionalità nel giudicare il carattere essenziale di una rotta. Tuttavia, tale potere discrezionale deve essere esercitato sulla base di fattori oggettivi relativi alle esigenze in materia di connettività conformemente al regolamento e, più in generale, al diritto dell’Unione” (par. 25); “una rotta che è indispensabile per una regione, come una piccola isola o una regione isolata, presenta chiaramente questo carattere vitale. Tuttavia, i servizi aerei che collegano città di piccole e medie dimensioni a importanti centri economici e amministrativi potrebbero anche essere considerati vitali in determinate circostanze per lo sviluppo economico e sociale delle regioni in questione (...) (par. 26); “tuttavia, l’articolo 16, paragrafo 1, del regolamento pone dei limiti al margine di discrezionalità degli Stati membri. Ad esempio, anche se gli OSP potrebbero essere applicati per rimuovere gli*

ostacoli allo sviluppo economico e sociale delle regioni o città, essi non possono essere imposti con l'obiettivo di promuovere o sostenere, direttamente o indirettamente, un determinato vettore aereo o sviluppare un particolare aeroporto” (par. 27).

Spetta pertanto allo Stato membro – al quale la normativa unionale attribuisce un ampio potere valutativo, in ragione della specifica conoscenza del territorio e delle esigenze di mobilità della popolazione sullo stesso stanziata - accertare se, in relazione alle peculiari circostanze del caso concreto, la rotta può essere considerata “essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall’aeroporto stesso”.

Lo Stato che intenda assoggettare una linea aerea agli oneri in argomento è, pertanto, chiamato ad una duplice valutazione: a) il carattere essenziale di questa per lo sviluppo economico e sociale del territorio di riferimento; b) il fallimento del mercato concorrenziale sulla stessa. Si tratta, all’evidenza, come attestato dalla Commissione nell’ambito degli Orientamenti, dell’esercizio di un potere discrezionale, limitato solo dal rispetto della normativa di riferimento e dei principi di necessità e adeguatezza (specificamente richiamati dall’art. 16 comma 3 del Regolamento), così che devono trovare applicazione i consolidati principi secondo i quali il sindacato giurisdizionale ad esso inerente è limitato alle ipotesi di carenza di motivazione ovvero di manifesta illogicità, irrazionalità, arbitrarietà o erroneità della stessa, non potendosi invece spingere alla sostituzione delle valutazioni effettuate dall’amministrazione.

Il Collegio ritiene, però, che l’utilizzo delle determinazioni di cui a tale precedente sentenza, contrariamente a quanto ritenuto nella memoria per l’udienza pubblica di Alba Star, debba fermarsi a tali considerazioni di ordine generale, riguardando quella sentenza la diversa situazione dell’aeroporto di Comiso e precisando la stessa normativa sopra richiamata che per la legittimità dell’introduzione di OSP deve darsi luogo a una valutazione “caso per caso”.

E’ necessario, quindi, verificare se, riguardo alle necessità dell’aeroporto di Trapani, l’istruttoria effettuata e la conseguente motivazione della scelta siano state conformi ai principi generali sopra riportati.

Ebbene, dal verbale della conferenza di servizi del 12 febbraio 2019 (relativa agli aeroporti di Comiso e Trapani), può sintetizzarsi – per quel che rileva nella presente sede – che già il presidente della soc. Airgest Trapani poneva in evidenza la delicatezza della procedura “in itinere” in termini di compatibilità comunitaria, il sindaco di Trapani poneva in evidenza lo stato di crisi in cui versava lo scalo aeroportuale e le esigenze di sviluppo del territorio, i rappresentanti della Direzione Generale del MIT evidenziavano la necessità di considerare le rotte per Roma e Milano di Alitalia e della ricorrente, per il regime di esclusiva in OSP che si sarebbe introdotto, ferma restando la disponibilità di due ulteriori “slot” per Milano.

Nella conferenza di servizi del 12 dicembre 2019, si approvava quanto deliberato nella precedente del 21 marzo 2019, modificando solo il regime delle tariffe da applicare ai non residenti, dopo aver preso nota delle osservazioni della Commissione Europea del 29 agosto 2019, le quali chiedevano quanto segue: *“Perché la situazione attuale non è soddisfacente e deve essere modificata con nuovi OSP? Quali sono le esigenze non soddisfatte dalle attuali rotte aeree (fallimento del mercato)? Se si ritiene che le esigenze non siano soddisfatte a causa della stagionalità del mercato, è necessario prevedere l'imposizione di OSP solo nel periodo invernale 2. per quanto riguarda le rotte da Trapani, perché considerate le 6 destinazioni fondamentali per lo sviluppo economico e sociale della regione di Trapani? Perché questi collegamenti devono essere stabiliti ora? Si prega di indicare un motivo per la selezione di ciascuna di queste destinazioni (ad esempio esigenze economiche, amministrative,*

mediche, educative) poiché nei documenti che ci avete inviato la giustificazione è molto generale. 3. la scelta dell'aeroporto di Trapani su Palermo dovrebbe essere giustificata. Questi aeroporti distano poco più di 90 km, a circa un'ora di auto. Potresti spiegare perché non ritieni che questi aeroporti servano lo stesso bacino di utenza e perché questi trasporti non potrebbero essere serviti da voli dall'aeroporto di Palermo? Notiamo che Ancona (3 voli settimanali) e Napoli (16 voli settimanali) sono già serviti da Palermo. La scelta dell'aeroporto di destinazione a Roma e Milano dovrebbe essere meglio giustificata per quanto riguarda Ciampino a Roma e Malpensa e Bergamo a Milano. Perché ritieni che le esigenze di viaggio siano meglio soddisfatte da Fiumicino e Linate? 5. la scelta di Parma su Bologna dovrebbe essere meglio giustificata dal momento che l'aeroporto di Parma condivide il bacino di utenza con Bologna. Ciò è particolarmente importante in considerazione dell'inizio delle operazioni giornaliere Ryanair da Trapani a Bologna a partire dalla stagione invernale 2019- comprendiamo la necessità di regolare i prezzi per i residenti, ma non per i non residenti. Qual è il motivo della forte riduzione dei passeggeri che viaggiano dall'aeroporto di Trapani (dal 2017 al 2018)?”.

Su tale ultimo profilo, appare utile evidenziare che il “bacino di utenza” a cui fare riferimento è quello di cui alla Comunicazione della Commissione Ue recante ““Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree 2014/C 99/03”, ove è chiarita la definizione di “bacino di utenza di un aeroporto»: una delimitazione di mercato geografica stabilita di norma a circa 100 chilometri o a circa 60 minuti di percorrenza in automobile, autobus, treno o treno ad alta velocità. Tuttavia, il bacino di utenza di un determinato aeroporto può essere diverso e deve tener conto delle specificità di ciascun aeroporto. Le dimensioni e la forma del bacino di utenza variano da un aeroporto all'altro e dipendono dalle varie caratteristiche dell'aeroporto, inclusi il modello industriale, l'ubicazione e le destinazioni da esso servite;”.

La stessa Commissione, negli “Orientamenti interpretativi” relativi al Regolamento 1008/2008, precisa che, al punto 3.3.4.42, che “La valutazione dell'attuale prestazione di servizi di trasporto aereo dovrebbe altresì tenere conto dei servizi aerei indiretti e di altri aeroporti vicini. L'imposizione di oneri di servizio pubblico su una rotta verso un particolare aeroporto, qualora esista già una connessione indiretta con tempi di trasferimento ragionevoli (ad es. un'ora o meno) o siano presenti servizi adeguati verso un vicino aeroporto (ad es. aeroporti che servono una stessa città o regione, tra cui anche aeroporti in Stati membri confinanti) richiederebbe una giustificazione particolarmente solida. Il modo in cui il traffico nazionale e internazionale è ripartito tra questi aeroporti può svolgere un ruolo in questo senso. Se un altro aeroporto dista più di 100 km e/o i tempi di spostamento con i mezzi pubblici sono superiori a un'ora, è ragionevole chiedersi se davvero i due aeroporti possono essere considerati come alternative. Tuttavia, tale analisi deve sempre essere svolta caso per caso, tenendo conto delle circostanze specifiche. In linea di massima, è più probabile che un OSP sia giustificato per i casi in cui non esistono servizi verso altri aeroporti ubicati nelle immediate vicinanze dell'aeroporto in questione”.

Ebbene, sulla base di tali presupposti e con particolare riferimento all'art. 16, comma 3, del Regolamento 1008/2008, non risulta a sufficienza considerato e approfondito se Palermo sia uno scalo del tutto sostitutivo a quello di Trapani non solo per la distanza e il tempo di trasferimento tra i due scali ma soprattutto per i numerosi voli in partenza ed in arrivo da Palermo stessa. Nel criterio “distanza/tempo” posto dalla Commissione, infatti, non può considerarsi solo e “in assoluto” il tempo “normalmente” impiegabile tra uno scalo e l'altro, notoriamente variabile anche in relazione all'orario e al giorno (se festivo o meno) di tragitto, ma quello valutabile sui “servizi aerei indiretti e di altri aeroporti vicini”, nel senso che se sono previsti numerosi voli, anche indiretti, che consentano di raggiungere in giornata la destinazione può non rilevare se il trasferimento da Trapani per Palermo duri più di un'ora se l'utente ha un'immediata alternativa a breve, tenuto anche conto che i due

aeroporti siciliani in questione sono anche collegati quotidianamente da servizi di autobus operativi nella fascia oraria centrale della giornata, come dimostrato in atti.

Non risulta altresì altrettanto valutato il profilo delle “catchment areas” degli aeroporti di destinazione. In particolare, non risultano approfondimenti, nei sensi indicati dalla Commissione, sui rapporti di bacino di utenza tra Parma e Bologna, la fungibilità tra Ancona e Palermo, tra Treviso e Palermo, tra Brindisi e Bari e tra Napoli e Palermo, prendendo in considerazione non solo l’aeroporto di partenza ma anche quello di destinazione al fine di considerare l’effettivo bacino di utenza e alle necessità sottese a un collegamento diretto assistito da OSP.

Valga la pena osservare che già nella conferenza di servizi del 21 marzo 2019 erano emerse criticità sul collegamento Trapani-Napoli, solo genericamente superate da un’affermazione per la quale l’ambito territoriale di Trapani sia diverso da quello che fruisce dell’aeroporto di Palermo, senza ulteriore approfondimento.

Emergeva anche come fossero molteplici, invece, i collegamenti con Milano e Roma, centri nevralgici del Paese, a loro volta collegati con le altre destinazioni individuate per i nuovi OSP.

Né appaiono convincenti le tesi delle parti intime e costituite, laddove orientate a rilevare che l’amministrazione aveva correttamente ritenuto che non fosse garantita adeguatamente alla popolazione stanziata nell’area di riferimento dell’aeroporto di Trapani la mobilità – per le più disparate esigenze – verso i centri nazionali di maggiore interesse, dato che non si rileva, nei suddetti verbali delle conferenze di servizi, come gli aeroporti di destinazione siano stati considerati centri di maggior (e di quali) interesse, salvo l’aeroporto di Napoli, peraltro ritenuto “critico” per le ragioni sopra richiamate.

Alla luce di tali osservazioni emerge come l’obiettivo di incrementare il traffico aereo dell’aeroporto di Trapani sia stato di mera natura commerciale.

Né appare sufficiente quanto dedotto nelle sue difese dall’Enac, secondo cui i servizi aerei in regime di OSP, permettendo di assicurare per tutto l’anno collegamenti regolari anche in periodi scarsamente appetibili dal punto di vista commerciale per i vettori comunitari (bassa stagione), consentono la mobilità della popolazione di Trapani che, per esigenze sanitarie, scolastiche, burocratiche, o altro devono recarsi oltre lo stretto di Sicilia, dato che non è specificato per quale ragione siano necessarie le singole rotte individuate e non siano stati ritenuti sufficienti i numerosi collegamenti tra Trapani e la Capitale, Milano, Napoli e Cagliari.

In sostanza, non è stato chiarito come le sei città individuate dalle amministrazioni precedenti possono essere considerate poli economici, produttivi, amministrativi, socio-sanitari e di istruzione di livello sovraregionale, in base ai quali valutare la lontananza e l’isolamento dello scalo di Trapani.

Così pure, che la Commissione Europea non abbia avuto da fare alcuna segnalazione sul decreto MIT n. 2/2020 all’origine del contenzioso non è elemento decisivo, visto anche il periodo di emergenza epidemiologica che ha contraddistinto tutto l’anno 2020.

Ad analoga conclusione deve pervenirsi in ordine alla ritenute “essenzialità” delle rotte in questione.

Valutando, secondo l’“imput” della Commissione, l’analisi al caso concreto – non potendo quindi rilevare le considerazioni sull’aeroporto di Comiso di cui alla ricordata recente sentenza di questa Sezione, si osserva che l’art. 16, comma 1, del Regolamento n. 1008/2008, uno Stato membro può

imporre OSP solo qualora tale rotta sia considerata “essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall’aeroporto stesso. Tale onere è imposto esclusivamente nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati servizi aerei di linea minimi rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima, cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale”.

Ebbene, gli “orientamenti” della Commissione sul Regolamento, chiariscono al punto 3.2.2.20, lett. a), che gli OSP possono essere introdotti rotte verso un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo se *“Una regione periferica è solitamente una regione isolata o raggiungibile con difficoltà dalla capitale o da qualsiasi altra città principale dello Stato membro. La lontananza e l’isolamento dovrebbero essere valutati in relazione al territorio dello Stato membro, ai suoi centri amministrativi, d’affari, d’istruzione e medici, ma anche in riferimento al territorio e a centri simili degli altri Stati membri con cui confina. Una regione in via di sviluppo soffre di ritardi nello sviluppo economico, ad esempio in termini di PIL pro capite o tasso di disoccupazione”*.

Ancor meglio, al punto 3.2.2.26, è precisato che *“Una rotta che è indispensabile per una regione, come una piccola isola o una regione isolata, presenta chiaramente questo carattere vitale. Tuttavia, i servizi aerei che collegano città di piccole e medie dimensioni a importanti centri economici e amministrativi potrebbero anche essere considerati vitali in determinate circostanze per lo sviluppo economico e sociale delle regioni in questione. Ad esempio, un regime di OSP è stato imposto su una rotta che collega la capitale di uno Stato membro insulare a Bruxelles, poiché è la città dove le diverse istituzioni e i vari organismi dell’UE hanno i propri uffici”*.

Nel caso di specie, è indubbio che lo scalo di Trapani non era considerabile “isolato”, dato che aveva già collegamenti con le città di Palermo (fulcro regionale e capoluogo), Roma (capitale) e Milano (centro economico primario), oltre a Venezia, Verona, Torino, Napoli, Firenze, Bologna, Pisa e Cagliari, a loro volta collegati anche a scali internazionali e intercontinentali.

Di conseguenza, non risultano approfondite in adeguata istruttoria le ragioni di una ritenuta situazione di fallimento del mercato e di condizioni di isolamento dell’area di riferimento trapanese e appare fondata l’osservazione per la quale, in realtà, con l’introduzione degli OSP in questione, si sia promosso l’intento di promuovere e rilanciare in sé l’attività commerciale dell’aeroporto di Trapani, come da verbale della conferenza di servizi del febbraio 2019 ove il sindaco stesso della città di Trapani aveva posto in evidenza lo stato di crisi in cui versava lo scalo aeroportuale e le generiche esigenze di sviluppo del territorio di riferimento, in evidente contrasto con il punto 3.2.2.27 dei su ricordati “Orientamenti”, per cui *“...anche se gli OSP potrebbero essere applicati per rimuovere gli ostacoli allo sviluppo economico e sociale delle regioni o città, essi non possono essere imposti con l’obiettivo di promuovere o sostenere, direttamente o indirettamente, un determinato vettore aereo o sviluppare un particolare aeroporto”*.

Alla luce di quanto dedotto, appare la fondatezza dei primi quattro motivi di ricorso, con conseguente fondatezza dei motivi aggiunti per “illegittimità derivata” e assorbimento delle altre censure orientate a contestare la mera posticipazione degli OSP in seguito alla situazione emergenziale pandemica nel frattempo manifestatasi.

Sulle domande di declaratoria di inefficacia dei contratti “medio tempore” stipulati con i vettori aggiudicatari, il Collegio rileva che tale misura, di cui agli artt. 121 e 122 c.p.a., è applicabile solo all’esito di un contenzioso di cui all’art. 120 cod. cit., fattispecie – questa – non corrispondente a quella in esame, che non segue neanche il rito di cui all’art. 119 c.p.a., e non è suscettibile di interpretazione estensiva analogica.

In conseguenza dell'annullamento degli atti presupposti, sarà l'Amministrazione a regolarsi di conseguenza.

La peculiarità e la novità della fattispecie consentono di compensare eccezionalmente le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Ivo Correale, Consigliere, Estensore

Chiara Cavallari, Referendario

L'ESTENSORE
Ivo Correale

IL PRESIDENTE
Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO