

Stefania Pedrabissi *

L'intervento dello Stato e la nazionalizzazione nel trasporto aereo

State intervention and nationalization in air transport §

Il segmento del trasporto aereo nazionale è un settore economico da sempre caratterizzato dalla pervasiva presenza dello Stato. Il processo di liberalizzazione voluto dall'Unione Europea e la conseguente privatizzazione che, nel nostro Paese ha coinvolto anche l'ex compagnia di bandiera, ha condotto a una progressiva ma consistente riduzione della partecipazione statale nell'esercizio dell'attività di impresa di trasporto aereo. La pandemia da Covid-19, preceduta dalla crisi economica, ha posto le premesse per un "ritorno" a significative forme di intervento pubblico. Lo scritto si pone l'obiettivo di riflettere sulle recenti evoluzioni in materia di trasporto aereo osservando la complessa vicenda dal filtro nazionale del ruolo statale. – The national air transport segment is an economic sector that has always been characterized by the pervasive presence of the State. The liberalization process desired by the European Union and the consequent privatization which, in our country, also involved the former flag carrier has led to a progressive but substantial reduction in state participation in the business of airplane transport. The Covid-19 pandemic, preceded by the economic crisis, laid the foundations for a "return" to significant forms of public intervention. The paper aims to reflect on recent developments in air transport by observing the complex story of the national role from the national filter.

* Ricercatrice confermata nell'Università di Parma – stefania.pedrabissi@unipr.it.

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

SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. Liberalizzazione, privatizzazione e nazionalizzazione. – 3. Considerazioni di sintesi.

1. *Note introduttive.*

Se sino a qualche mese addietro, senza timore di smentita, avrei aperto questo scritto con la considerazione, dai tratti empirici, per la quale nell'ultimo ventennio, nella gran parte dei Paesi europei, la domanda di spostamenti aerei ha registrato un incremento costante e sostenuto¹ accompagnato dal progressivo allontanamento del ruolo pubblico nell'esercizio dell'attività di impresa nel trasporto aereo, principalmente a seguito del processo di liberalizzazione (e conseguente privatizzazione); detta affermazione necessita ora, quanto meno, di essere integrata alla luce di significativi eventi, per non apparire infondata².

La pandemia del 2020 tra le innumerevoli conseguenze catastrofiche generate e, al momento in cui si scrive non ancora tutte quantificabili, lascia sul campo anche dati ed elementi estremamente tangibili, se riferiti al settore qui in esame.

Da un lato, infatti, l'epidemia ha impattato in maniera drastica sui mezzi di trasporto in generale e su quello aereo, in particolare, determinando una riduzione degli spostamenti aerei che, per numeri, pare essere in grado di riportare il mercato mondiale indietro di trent'anni³. I dati

¹ Per quanto riguarda il nostro Paese, si vedano i dati elaborati dall'indagine conoscitiva sul sistema aeroportuale italiano, deliberata il 12 febbraio 2009 e conclusa il 30 novembre 2009, svolta dalla IX Commissione della Camera (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni) dai quali emerge il passaggio da 133 milioni di passeggeri nel 2008 a circa 230 milioni nel 2020.

² Per un inquadramento generale, senza alcuna pretesa esaustiva, cfr.: A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2019; E. TURCO BULGHERINI, *Servizi aerei di linea e servizi aerei non di linea*, in *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002; S. ZUNARELLI - A. ROMAGNOLI - A. CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2013.

³ Dai dati elaborati dalla Banca Mondiale (data.worldbank.org) emerge come, a livello globale, i passeggeri trasportati per mezzo aereo siano aumentati

disponibili dall'inizio dell'emergenza sanitaria ad oggi fotografano un livello di diminuzione del traffico aereo europeo pari al 65% e, con specifico riferimento al segmento nazionale, un decremento del volume dei traffici aerei pari al 76,5% in marzo, superato dalla percentuale negativa di aprile, del 97%⁴.

L'emergenza sanitaria ha reso fragili alcune certezze della *new economy* in un mercato oramai globalizzato nel quale il trasporto aereo costituisce un fattore competitivo determinante in grado di assecondare le istanze di un'economia che non contempla confini territoriali e limiti temporali.

L'Europa si interroga su come fronteggiare la pandemia per tutelare un segmento economico in continua espansione (pre COVID-19), le compagnie aeree invocano gli aiuti di Stato, per sopravvivere; premesse che conducono a una naturale convergenza nel considerare ammissibili interventi statali volti a risollevarle le sorti critiche dei vettori aerei nazionali. Strada, peraltro, da tempo divenuta meno insidiosa e caratterizzata, oggi, da un atteggiamento di maggior tolleranza da parte delle istituzioni europee verso forme di finanziamenti necessari a evitare quei fallimenti che l'iniziale "chimera" dei mercati liberalizzati pareva non poter generare.

La pandemia non si limita a colpire duramente l'industria del trasporto aereo mondiale ma segna anche il passaggio verso una nuova

da 310 milioni nel 1970, a 641,8 milioni nel 1980, per poi passare a 1.025 miliardi nel 1990, 1.674 miliardi nel 2000, 2.628 miliardi nel 2010, 4.233 miliardi nel 2018. Di diverso segno, invece, i più recenti studi che evidenziano come a seguito della pandemia da Covid-19 il trasporto aereo possa subire una riduzione collocabile nel *range* che va da 1,815 sino a 3,213 milioni di passeggeri, nel solo 2020. Se queste cifre dovessero essere confermate la pandemia del 2020 riporterebbe il mercato ai livelli di domanda risalenti a venti o trent'anni addietro. Cfr., ICAO Air Transport Bureau, *Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis*, 8 May 2020, in www.icao.int.

⁴ Si vedano i dati disponibili in www.eurocontrol.int. Per Alitalia, in marzo i ricavi sono diminuiti a 43,95 milioni (-76,5%), in aprile neanche a 5 milioni (-97%). Al momento in cui si scrive volano 30 aerei per sei ore al giorno, di media, a fronte dei 113 della flotta.

stagione di interventi statali che, se osservati dal filtro domestico, ha ben poco di originale, se non la causa (di straordinaria natura) scatenante ulteriori iniezioni di capitale pubblico. Nel nostro Paese l'epidemia da Covid-19 riapre, nell'attività di impresa del trasporto aereo, scenari già noti aggravati dalla situazione emergenziale.

Così, con maggior (apparente) coerenza con il contesto emergenziale di quest'anno rispetto ad altre previsioni normative⁵ contenute in differenti decreti giustificati dall'urgenza, il d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, c.d. "Cura Italia" all'art. 79⁶, in considerazione della situazione determinata sulle attività di Alitalia- Società Aerea Italiana S.p.A e di Alitalia Cityliner S.p.A, entrambe in amministrazione straordinaria dall'epidemia da COVID-19, autorizza la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze ovvero controllata da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta accompagnata dalla contestuale previsione di un (iniziale) fondo di 500 milioni di euro. Disposizione normativa successivamente integrata e modificata dall'art. 202 del d.l. del 19 maggio 2020, n. 34⁷ che testualmente prevede: «Per l'esercizio dell'attività di impresa nel settore del

⁵ Si richiama l'*incipit* del contributo di E. GRAGNOLI, *La nuova regolazione del trattamento economico dei dipendenti delle imprese di trasporto aereo*, in questa *Rivista*, laddove l'A. evidenzia la mancanza di coerenza tra l'epidemia del 2020 e l'introduzione di una clausola sociale nel d.l. n. 34/2020 per riportare in questa sede il riferimento alla legge n. 166 del 27 ottobre 2008 (di conversione del d.l. n. 134/2008), intervento dal carattere fortemente "estemporaneo" finalizzato a salvare dal fallimento l'ex compagnia di bandiera e di preservarne l'italianità. Snodo centrale dell'intervento legislativo è la modifica della legge "Marzano" sulle grandi imprese in crisi. Per un approfondimento in dottrina si veda, L. STECCHETTI, *Law cost: ripercussioni della legge "salva Alitalia"*, in *Merc. conc. reg.*, 2008, 3, 513-525.

⁶ D.l. 17 marzo 2020, n.18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

⁷ D.l. 19 maggio 2020, n. 34, Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio, n.77.

trasporto aereo di persone e merci è autorizzata la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze ovvero controllata da una società a partecipazione pubblica anche indiretta. L'efficacia della disposizione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea. (...) Il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a partecipare al capitale sociale e a rafforzare la dotazione patrimoniale della società di cui al presente comma con un apporto complessivo di 3.000 milioni di euro, da sottoscrivere nell'anno 2020 e versare anche in più fasi e per successivi aumenti di capitale o della dotazione patrimoniale, anche tramite società a prevalente partecipazione pubblica».

Per comprendere appieno l'intervento statale poc'anzi accennato è bene partire dall'art. 295 Trattato Ce, disposizione che lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri quale scelta rimessa ai singoli Paesi di adottare un regime di proprietà pubblico, privato oppure misto⁸. Ad oggi la Commissione UE ha, infatti, confermato la propria posizione di neutralità rispetto all'acquisizione pubblica, ammettendo in astratto la possibilità che uno Stato possa acquistare le azioni di una compagnia aerea (a prezzi di mercato), purché le modalità dell'operazione non costituiscano un aiuto di Stato.

La nazionalizzazione del 2020 apre un nuovo capitolo della lunga e travagliata storia del segmento domestico di trasporto aereo da sempre caratterizzato dalla pervasiva presenza del ruolo pubblico. Le recenti previsioni mantengono vivo il mai sopito interesse della Commissione europea verso gli interventi statali che, nel tempo, si sono susseguiti a favore delle compagnie aeree.

Le questioni appena abbozzate impongono di introdurre, *in limine*, alcuni preliminari richiami utili a chiarire il perimetro entro il quale collocare il recente intervento legislativo volto a re-introdurre una forma di intervento pubblico nell'attività di impresa nel comparto aereo e, più in generale, a riflettere sui potenziali scenari legati al trasporto aereo nazionale.

⁸ Per un approfondimento si rinvia ad A. VERHOEVEN, *Privatisation and EC Law: Is the European Commission "Neutral" with respect to public versus private ownership of companies?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1996, 861, ss.

2. *Liberalizzazione, privatizzazione e nazionalizzazione.*

Il settore del trasporto aereo riconducibile all'alveo dei settori a rete – segmenti di servizi caratterizzati dal possedere un'infrastruttura fisica necessaria per la distribuzione del servizio medesimo – è, probabilmente, quello che ha subito il cambiamento più profondo all'indomani dell'avvio del processo di liberalizzazione del mercato⁹, avvenuto nella seconda metà degli anni Settanta dapprima negli Stati Uniti e, successivamente, proseguito in Europa dagli anni Ottanta e Novanta.

Il comparto aereo rientra, infatti, tra quei segmenti in cui il diritto comunitario (prima) europeo (oggi) ha maggiormente imposto la sua presenza. Le pronunce della Corte di Giustizia¹⁰ in uno con le direttive comunitarie hanno segnato le tappe del processo di trasformazione in senso concorrenziale del mercato in esame, che ha determinato la caduta delle situazioni di monopolio presenti nella maggior parte dei Paesi membri e la contestuale apertura alla libera concorrenza. L'intero settore aereo si è liberato della riduttiva visione iniziale che lo confinava a mero mezzo di trasporto occasionale e dai costi proibitivi per divenire mezzo di spostamento “quotidiano” e risorsa insostituibile nell'era

⁹ Il tema della liberalizzazione del trasporto aereo è diffusamente in dottrina. Cfr., D. BOCHESE, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. trasp.*, 2009, 307 ss.; F. MUNARI, *La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione Europea tra lotta alla discriminazione e compressione delle competenze statali*, in *Diritto UE*, 1992, 210 ss.; G. RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità Economica Europea*, in *Trasp.*, 60/1993, 35; M.P. RIZZO, *Il pacchetto di regolamenti comunitari per la realizzazione del “cielo unico europeo”*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, I, Milano, 2006, 407; G. SILINGARDI, *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1997, 505. Per un approfondimento, si veda M.M. COMENALE PINTO - F. MORANDI, *Le gestioni aeroportuali. Problemi attuali e nuove prospettive, in Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Milano, 2005.

¹⁰ In particolare si veda la pronuncia *Nouvelles Frontières* (Corte Giust. CEE, 30 aprile 1986, in causa C-209-213/84, Pubblico ministero c. Lucas Ajes ed altri, in *Racc.*, 1986, I, 1425) riferimento fondamentale in materia di trasporto aereo poiché afferma, per la prima volta, che le regole di concorrenza contenute nel Trattato di Roma si applicano anche al settore in esame.

dell'economia globalizzata¹¹. Il processo di liberalizzazione e la conseguente deregolamentazione del trasporto aereo ha consentito profonde trasformazioni negli assetti strutturali e nella gestione dell'attività aeroportuale; l'industria aeroportuale, originariamente integrata, in senso verticale, in capo all'ex monopolista è stata scomposta in differenti mercati – contigui ma autonomi al loro interno – cui si è consentito l'accesso ad altri operatori, nazionali e non.

All'iniziale liberalizzazione dei servizi ha fatto seguito la privatizzazione, espressione, quest'ultima, che indica la sostituzione del regime pubblico con un regime di privato. Il passaggio può interessare tanto l'organizzazione, e pertanto i soggetti, quanto le attività e i beni pubblici. La privatizzazione dei soggetti pubblici assume due differenti forme: da un lato può comportare la trasformazione di un ente pubblico in una persona giuridica formalmente privata, ma ancora sottoposta al controllo pubblico (è il caso degli enti pubblici economici trasformati in società per azioni e controllate dallo Stato); dall'altro può consistere nella cessione del controllo dell'ente a soggetti privati (ne è un esempio Telecom S.p.A. trasformata in società per azioni a partecipazione pubblica, il cui controllo è stato successivamente ceduto a privati). La prima è una privatizzazione in senso formale, la seconda in senso sostanziale. Onde evitare falsi fenomeni di privatizzazione è necessario che vi sia l'effettivo e integrale cambio di regime. Per Alitalia, già operante dal 1946 come società per azioni a prevalente partecipazione statale in regime di concessione riservata, il processo di privatizzazione formale non è stato necessario¹². La compagnia aerea Alitalia nasce, infatti, come spa a partecipazione pubblica, uno dei tre tipi di impresa previsti dal nostro ordinamento sino al 1980¹³. È stata, invece, necessaria la priva-

¹¹ Sia consentito il rinvio a S. PEDRABISSI, *Il trasporto aereo, il mercato concorrenziale e gli aiuti di Stato. Riflessioni a margine del caso Alitalia*, in *VTDL*, 2017, 3, 729-753; ID., *Il trasporto aereo nazionale*, in *Gior. dir. amm.*, 2019, 324-344.

¹² In tal senso, F. LIGUORI, *Liberalizzazione, privatizzazione e servizio pubblico: il caso Alitalia*, in *Diritto mercato lavoro*, 2009, 1-2, 19-30.

¹³ In questo senso, G. VESPERINI, *Le privatizzazioni e l'organizzazione amministrativa*, in M. CAMELLI - M. DUGATO (a cura di), *Pubblica amministrazione e privatizzazione dopo gli anni '90, un primo bilancio*, Rimini, 2004, 43. Le tre figure descrivevano, con riferimento ai profili organizzativi, differenti gradi di auto-

tizzazione sostanziale e la liberalizzazione nell'accezione poc'anzi condivisa, quale conseguenza del pacchetto di regolamenti comunitari e interventi legislativi interni. Alla fine del 2008 un consorzio di imprenditori italiani, la Compagnia aerea Italiana (CAI), ha acquistato le azioni Alitalia (la *good company*, cioè il marchio e i principali *asset* aziendali) mantenendo le passività in capo alla società superstita; dal gennaio 2009 Alitalia è una società privata¹⁴. Tuttavia la privatizzazione non ha coinciso con un incremento dei ricavi né con una reale indipendenza dalle iniezioni di risorse pubbliche (vera linfa vitale); nell'ultimo decennio l'ex compagnia di bandiera ha ridotto sensibilmente il volume di affari, anche a seguito di una costante minor presenza nelle tratte a lungo raggio. Dal 2008 il *management* del vettore italo ha scelto di puntare sulle tratte a breve e media percorrenza dove la concorrenza delle *low cost* è schiacciante e i risultati, nel tempo, hanno confermato l'inadeguatezza della gestione. La stessa flotta aerea è stata ridimensionata e ulteriori mezzi dovrebbero fuoriuscire a seguito delle misure contenute nel decreto legge "Cura Italia". La pandemia del 2020, in maniera democratica, ha imposto un ripensamento generale del ruolo statale nel trasporto aereo che, nel nostro Paese, si è tradotto nei recenti decreti giustificati dall'emergenza sanitaria.

Procediamo con ordine.

L'art. 79 del d.l. 17 marzo 2020, n.18 convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27 in considerazione della situazione straordinaria determinata sulle attività di Alitalia-Società Aerea Italiana S.p.A. e di Alitalia Cityliner S.p.A. autorizza la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze ovvero controllata da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta. Il successivo art. 202 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, a modifica dell'art. 79 del d.l. 17

nomia dell'impresa pubblica rispetto all'autorità politica e quanto all'attività, livelli crescenti di assoggettamento dell'impresa pubblica al diritto privato.

¹⁴ La nuova proprietà non è stata in grado di risollevere le sorti dell'ex compagnia di bandiera e nell'agosto del 2014 un accordo con ETHIAD riduce la quota CAI al 51% (momento dal quale entra nel capitale di CAI anche lo Stato, tramite Poste Italiane con una quota pari al 2%); neppure l'ingresso di ETHIAD riesce nell'impresa di risollevere l'azienda che nel 2017 viene messa in amministrazione straordinaria con nuove iniezioni di capitale.

marzo 2020, n. 18, e convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77, autorizza «per l'esercizio dell'attività di impresa nel settore del trasporto aereo di persone e di merci» la costituzione di una nuova società nelle modalità sopra riportate e subordinata all'autorizzazione della Commissione europea. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze è autorizzato a partecipare al capitale sociale e a rafforzare la dotazione patrimoniale della società con un apporto complessivo di 3.000 milioni di euro da sottoscrivere nell'anno corrente e la contestuale previsione di versamenti per fasi e per successivi aumenti di capitale o di dotazione patrimoniale, anche tramite società a prevalente partecipazione pubblica. Ai sensi del successivo comma 4-*bis* dell'art. 202 in commento, la società costituita per l'esercizio di attività di impresa nel settore aereo redige senza indugio un piano industriale di sviluppo e ampliamento dell'offerta inclusivo di strategie strutturali di prodotto. Detto piano industriale è sottoposto alle Commissioni parlamentari competenti per materia che si esprimono con parere motivato, nel termine perentorio di trenta giorni dall'assegnazione. La società, inoltre, può costituire una o più società controllate o partecipate per la gestione dei singoli rami di attività e per uno sviluppo di alleanze sinergico con altri soggetti pubblici e privati, nazionali e non. E ancora, la società di cui sopra, ovvero le società dalla stessa controllate o partecipate, ai fini della prestazione di servizi pubblici essenziali di rilevanza sociale e a presidio della continuità territoriale, stipula apposito contratto di servizio con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, anche subentrando nei contratti già in essere per le medesime finalità.

L'esercizio di attività di impresa da parte di soggetti pubblici in forma societaria non rappresenta né una novità né un fenomeno sporadico; in Italia la prima impresa pubblica è stata la Cassa Depositi e Prestiti istituita nel 1863 come grande Banca del Ministero delle finanze. Di recente le società a partecipazione pubblica sono state oggetto di un rinnovato interesse da parte del legislatore che ha rivisitato integralmente la disciplina (si veda d.l. 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e successive modifiche) nel tentativo di operare una ricognizione organica e innovativa. Ciò che emerge con chiarezza dal nuovo *corpus* normativo è il tentativo di riportare l'azione dei soggetti pubblici entro binari precisi e ben determinati, attraverso un significativo ridimensionamento delle loro autonomia negoziale. Tuttavia, ai sensi del quinto comma dell'articolo in esame, alla so-

cietà costituita per l'esercizio dell'attività di impresa nel settore aereo e alle società dalla stessa partecipate o controllate non si applicano le disposizioni di cui al Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica e dall'art. 23-*bis* del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201¹⁵.

Da una prima lettura delle disposizioni qui in commento emerge, con tutta evidenza, la volontà di contribuire a risollevare le disperate sorti dell'ex compagnia di bandiera attraverso un'iniezione di capitale pubblico, di ingente valore, accompagnata dal ritorno dello Stato nel ruolo di socio del vettore aereo nazionale affiancato, verosimilmente, da un numero non ben precisato di soci privati.

Il modello delineato dal recente intervento legislativo consente, infatti, la costituzione di una società che potrà acquistare e prendere in affitto, anche con trattativa diretta, i rami di azienda di imprese titolari di licenza di trasporto aereo rilasciata dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, anche in amministrazione straordinaria. Altrimenti detto, la nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze ovvero controllata da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta potrà acquistare e prendere in affitto le attività di Alitalia, compagnia aerea in amministrazione straordinaria. Nel gruppo nazionalizzato saranno trasferite le attività di *aviation* e manutenzione, con una dotazione di 92 aerei di cui 20 di lungo raggio e 12 regionali. I servizi di *handling* aeroportuale resteranno nell'alveo dell'amministrazione straordinaria con i relativi dipendenti.

A dispetto del tenore letterale del decreto, il commissario unico di Alitalia ha ipotizzato la presenza di due *newco*: una che prenderà in affitto il ramo di azienda di Alitalia e la seconda il ramo di Alitalia Cityliner. Affermazione che contribuisce ad alimentare le perplessità che ruotano intorno alla scelta di optare per una nazionalizzazione che prende corpo solo a seguito della pandemia di quest'anno ma che, per le ragioni poc'anzi esposte, ha origini più risalenti.

¹⁵ Si veda l'art. 23-*bis* del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge con modificazioni dall'art. 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214, rubricato "Compensi per gli amministratori con deleghe delle Società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanza".

La nebulosità e la genericità che avvolgono l'impianto dell'art. 79 del d.l. n. 18/2020 così come modificato dall'art. 202 del d.l. n. 34/2020, l'assenza di riferimenti temporali puntuali all'interno del precetto, la mancanza di specifiche indicazioni circa la percentuale di soci privati che potrebbero affiancare lo Stato generano molteplici interrogativi che conducono a una totale incertezza nell'individuare con precisione il perimetro entro cui si colloca il recente intervento legislativo. Al momento in cui si scrive, non è stata costituita né la nuova compagnia, che sarà interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze o da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta, né esiste ancora un piano industriale redatto dalla società medesima.

Perplessità che aumentano se riferite al ruolo che lo Stato si assegna ritornando ad essere socio del vettore aereo nazionale. La scelta riporta a una posizione centrale del soggetto pubblico nell'esercizio di impresa di trasporto aereo e mal si concilia con il passaggio che, a seguito della liberalizzazione dei mercati e conseguente privatizzazione delle infrastrutture ma anche dell'ex compagnia di bandiera, pareva essere oramai definitivo: da Stato-imprenditore a Stato-regolatore, quale soggetto terzo ed estraneo alle dinamiche del mercato. La liberalizzazione ha consentito l'ingresso nel segmento del trasporto aereo a nuovi operatori, nazionali e non, che ha condotto a un assetto improntato alla libera concorrenza e a un contestuale allontanamento della partecipazione statale. Un ritorno al passato riapre molteplici interrogativi su come individuare un nuovo punto di equilibrio tra le esigenze (anche regolatorie) del libero mercato e la presenza diretta dello Stato.

3. Considerazioni di sintesi.

La liberalizzazione fortemente voluta dall'Unione Europea ha alimentato a lungo la speranza che i mercati aperti e concorrenziali producessero unicamente benefici. Dopo decenni trascorsi ad invocare meno intervento pubblico è arrivata, prima, la crisi economica e, poi, l'emergenza sanitaria che ha aperto scenari sino a poco tempo fa inimmaginabili. La presenza diretta dello Stato con risorse pubbliche nelle imprese è passata, in rapida sequenza, da scelta datata e inefficiente a necessaria risposta alla crisi del trasporto aereo. I recenti interventi legi-

slativi poc'anzi ricordati si collocano in senso inverso rispetto al processo di privatizzazione che ha consentito il passaggio da Stato «imprenditore» a Stato «regolatore» alimentando numerosi dubbi, non solo squisitamente giuridici, circa le concrete modalità di attuazione dell'intervento pubblico, stante le lacunose previsioni, ma soprattutto per le importanti implicazioni che da essi discendono. Il significativo ritorno alla presenza diretta dello Stato nell'esercizio di impresa riporta a una forma di dirigismo pubblico in un contesto emergenziale che trascina con sé un elevato rischio di snaturamento del ruolo della regolazione affidata ad un soggetto terzo ed imparziale. In maniera contestuale si modifica anche la cornice europea, il rigido veto a forme di intervento in grado di falsare la concorrenza ha ceduto il posto a una disciplina sugli aiuti di Stato maggiormente elastica e permissiva in situazioni di emergenza¹⁶. Fattori che, se sommati, sono in grado di trasformare profondamente il settore ma che ad oggi non conducono ad alcun scenario definitivo. Ad avviso di chi scrive il vero elemento determinante sarà la “durata” della nazionalizzazione: se temporanea e, pertanto, necessaria a fronteggiare la contingenza ovvero destinata a un significativo ritorno allo Stato imprenditore.

¹⁶ Si veda la comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020, C (2020)1863, “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19”.