



A.D. MDLXII

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

SCUOLA DI DOTTORATO IN DIRITTO ED ECONOMIA DEI SISTEMI PRODUTTIVI
INDIRIZZO GIURIDICO - XXVII CICLO

TESI DI DOTTORATO

GLI ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO

NEL TRASPORTO AEREO

Direttore:
Chiar.mo Prof. Michele M. Comenale Pinto

Tutor:
Chiar.mo Prof. Michele M. Comenale Pinto

Co-Tutor:
Chiar.mo Prof. Paolo Fois

Tesi di Dottorato della
Dott.ssa M. CRISTINA CARTA

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

La presente tesi è stata realizzata nell'ambito della Scuola di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi dell'Università degli studi di Sassari – XXVII ciclo, con il supporto di una borsa di studio finanziata dal MIUR ai sensi del D.M. n. 198 del 23.10.2003 (Fondo per il sostegno dei giovani).

*«La speranza ha due bellissimi figli:
lo sdegno e il coraggio.
Il primo di fronte a come vanno le cose;
il secondo per cambiarle»*

(Sant'Agostino)

INDICE

GLI ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO

NEL TRASPORTO AEREO

PREMESSA..... 1

CAPITOLO I: LA POLITICA EUROPEA DEI TRASPORTI NEL SUO PROCESSO EVOLUTIVO

1.1 La politica dei trasporti nel diritto comunitario e la creazione di un mercato unico.....4

1.2 La politica comune dei trasporti dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona: note introduttive.....10

1.3 La disciplina del trasporto nei primi anni '90.....13

1.4 La politica comunitaria nel settore dei trasporti e le regole di concorrenza nel Trattato di Amsterdam del 1997.....17

1.5 La cooperazione interregionale e transnazionale quale strumento per il perseguimento della coesione economica e sociale all'interno dell'U.E.....21

CAPITOLO II: LA POLITICA EUROPEA IN MATERIA DI TRASPORTO AEREO

2.1	Origini ed evoluzione della politica comune del trasporto aereo: l'esperienza nord-americana e la pronuncia <i>Nouvelles Frontières</i>	28
2.2	La liberalizzazione dei servizi aerei comunitari: l' <i>Atto Unico Europeo</i> ed il c.d. <i>primo pacchetto</i> : i Regolamenti Cee nn. 3975 e 3976 e la Direttiva Cee n. 601 del 1987.....	37
2.3	Il c.d. <i>secondo pacchetto</i> di liberalizzazione: i Regolamenti Cee nn. 2342 e 2343 del 1990.....	48
2.4	L'adozione del c.d. <i>terzo pacchetto</i> di liberalizzazione: i primi interventi in materia di oneri di servizio pubblico (OSP).....	52
2.5	L'impatto dell'entrata in vigore dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam sulla disciplina del trasporto aereo.....	64
2.6	Le modifiche al c.d. <i>terzo pacchetto</i> : il Regolamento Ce n. 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità.....	70
2.7	Il libero accesso alle rotte aeree e le deroghe agli accordi bilaterali tra Stati membri nel Regolamento Ce n. 1008/2008.....	79

CAPITOLO III: LA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO E LA POLITICA EUROPEA DELLA CONCORRENZA

3.1 La politica europea della concorrenza: i principi ispiratori.....	85
3.2 L'art. 101 TFUE e la compatibilità con il mercato comune di determinati accordi, decisioni e pratiche concordate, con particolare riferimento al settore del trasporto aereo.....	91
3.3 L'art. 102 TFUE ed il divieto di sfruttamento abusivo di una posizione dominante.....	98
3.4 La politica europea in materia di aiuti di Stato: i requisiti di incompatibilità ex art. 107 pgf. 1 TFUE	103
3.5 Gli aiuti di Stato compatibili o potenzialmente compatibili col mercato interno. Il potere di controllo della Commissione.....	113
3.6 Gli aiuti <i>de minimis</i>	120
3.7 La politica in materia di aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo: oneri di servizio pubblico ed aiuti a carattere sociale.....	126
3.8 <i>Segue</i> : In particolare, gli aiuti di Stato a carattere sociale.....	133

CAPITOLO IV: GLI AIUTI DI STATO NELLA SPECIFICA DISCIPLINA DEGLI ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO

- 4.1 La genesi della nozione di servizi di interesse economico generale: il determinante contributo della Commissione europea.....140
- 4.2 I primi contraddittori orientamenti della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di SIEG e di obblighi di servizio pubblico.....151
- 4.3 La rilevanza della sentenza *Altmark* del 2003 ai fini della definizione dei SIEG e dello sviluppo della relativa disciplina.....159
- 4.4 *Segue*: Gli elementi di differenziazione tra «aiuti di Stato» e «mera compensazione» degli oneri di servizio pubblico. L'importanza di tale distinzione nel settore del trasporto aereo.....165
- 4.5 Il contenuto, la *ratio* ed i settori di attività degli OSP nel trasporto aereo: il Reg. Ce 1008/2008.....175
- 4.6 La procedura di imposizione degli oneri di servizio pubblico: in particolare, la gara d'appalto.....183
- 4.7 La compensazione degli aiuti di Stato concessi sotto forma di oneri di servizio pubblico per le imprese che prestano SIEG: dal c.d. *pacchetto Monti-Kroes* al c.d. *pacchetto Almunia*.....193
- 4.8 Il finanziamento degli oneri di servizio pubblico: la soglia *de minimis* di cui al Reg. Ue n. 360/2012 ed al Reg. Ue 1407/2013.....197

CAPITOLO V: L'ISTITUZIONE E LA DISCIPLINA DEGLI ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO NEL TRASPORTO AEREO DA E PER LA SARDEGNA

5.1	La coesione territoriale europea e la questione insulare nell'ottica del TFUE.....	202
5.2	Dal diritto di circolazione al diritto alla continuità territoriale. Il rilievo del principio di insularità.....	214
5.3	L'influenza del principio di insularità nel trasporto aereo.....	222
5.4	La svolta attuata dalla legge 144/1999 e la successiva istituzione degli OSP in Sardegna.....	228
5.5	Il c.d. <i>diritto alla mobilità</i> e le problematiche ad esso correlate alla luce dello stato attuale della continuità territoriale in Sardegna.....	237
	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	246

BIBLIOGRAFIA

INDICE DEGLI AUTORI CITATI.....	250
INDICE DEI DOCUMENTI E DEGLI ATTI NORMATIVI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA CITATI.....	274
INDICE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA CITATA.....	290

PREMESSA

L'art. 2 del Trattato CEE, nell'originaria formulazione del 25 marzo 1957, menzionava, come è noto, tra le finalità della Comunità, da un lato, «l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti» e, dall'altro, «la creazione di un regime idoneo a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune». In coerenza con questa impostazione, il Titolo V di detto Trattato, relativo ai trasporti, conteneva negli artt. 74 ss. alcune disposizioni volte a specificare ed integrare, limitatamente al settore dei trasporti, le norme di più generale portata che le successive regole di concorrenza, di cui agli artt. 85 ss. del medesimo Trattato, prevedevano in materia di aiuti di Stato.

In particolare, la lista dei casi di compatibilità degli aiuti di Stato con il Trattato CEE, elencati nell'art. 92, pgf. 2, veniva integrata dall'art. 74 TCEE, secondo cui «sono compatibili con il presente Trattato gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio».

Fin dai primi commenti dedicati all'art. 74 TCEE sono emerse, fra gli studiosi, sensibili divergenze interpretative per quanto attiene in particolare all'applicabilità o meno al settore dei trasporti del citato art. 92 TCEE, nonché alla nozione di pubblico servizio, che nel Titolo V del Trattato non veniva affatto precisata. Da ciò la difficoltà di distinguere, con specifico riferimento al settore dei trasporti, fra le generalità degli aiuti di Stato ed i particolari aiuti, corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio, che il Trattato definisce «compatibili».

Se l'interpretazione dell'articolo in esame, che nel vigente art. 93 TFUE ha conservato un'identica formulazione, risulta oggi assai meno controversa, ciò costituisce il risultato di un'intensa attività sviluppata dall'attuale Unione europea sul piano normativo e giurisprudenziale, che ha preso l'avvio a partire dagli anni '70 in seguito ad alcune fondamentali pronunce della Corte di Giustizia, rispettivamente del 1974, del 1978 e del 1986 (causa 167/73, c.d. *Marinai Francesi*, causa 156/77 e cause riunite 209-213/84, c.d. *Nouvelle Frontières*).

Determinante, per quanto riguarda specificamente la distinzione fra aiuti di Stato e compensazione degli oneri di servizio pubblico (OSP), nonché la fissazione delle condizioni dalla cui sussistenza tale distinzione scaturisce, è risultata la sentenza *Altmark* della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, cui la dottrina ha dedicato approfonditi commenti.

Tenuto conto di quanto precede, per inquadrare correttamente il regime degli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo, la presente tesi segue uno schema logico incentrato, preliminarmente, su una sintesi della politica dei trasporti dell'Unione europea (della Comunità, prima dell'entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona), integrata da una più dettagliata ricostruzione di tale politica nel particolare settore del trasporto aereo (rispettivamente capitoli I e II).

I successivi capitoli III e IV sono dedicati alla fondamentale questione del rapporto fra aiuti di Stato ed oneri di servizio pubblico: da una ricostruzione del regime degli aiuti (in generale e con particolare riferimento settore del trasporto aereo), si passa ad analizzare gli aiuti di Stato nella specifica disciplina degli oneri di servizio pubblico.

L'indubbio rilievo che, come accennato, riveste in proposito la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha comportato un approfondito esame delle decisioni pronunciate dalla Corte e dal Tribunale di primo grado nel corso degli anni '90 ed all'inizio del 2000, per giungere poi alla già richiamata sentenza *Altmark* del 2003.

La tesi, infine, prende in considerazione, al capitolo V, il tema dell'istituzione e della disciplina degli oneri di servizio pubblico in Sardegna. La scelta di analizzare gli OSP anche sotto questo particolare aspetto si ritiene giustificata da un duplice ordine di ragioni. Da un lato, perché una siffatta analisi permette di affrontare una questione alquanto trascurata: quella relativa al complesso rapporto fra continuità territoriale ed insularità, sulla base dei principi desumibili al riguardo dal sistema dei Trattati, del diritto derivato, e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Dall'altro, perché il caso della Regione Sardegna, in cui l'applicazione del diritto dell'Unione europea in materia di oneri di servizio pubblico prende l'avvio a seguito dell'approvazione della l. n. 144/1999, contenente norme sulla continuità territoriale, si rileva emblematico delle difficoltà che, anche nel settore del trasporto aereo, le regioni insulari europee nel loro insieme hanno incontrato, e continuano ad incontrare, nel riconoscimento del loro particolare *status*.

CAPITOLO I

LA POLITICA EUROPEA DEI TRASPORTI

NEL SUO PROCESSO EVOLUTIVO

SOMMARIO: 1.1 La politica dei trasporti nel diritto comunitario e la creazione di un mercato unico. – 1.2 La politica comune dei trasporti dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona: note introduttive. – 1.3 La disciplina del trasporto nei primi anni '90. – 1.4 La politica comunitaria nel settore dei trasporti e le regole di concorrenza nel Trattato di Amsterdam del 1997. – 1.5 La cooperazione interregionale e transnazionale quale strumento per il perseguimento della coesione economica e sociale all'interno dell'U.E.

1.1 La politica dei trasporti nel diritto comunitario e la creazione di un mercato unico.

In ordine alla politica dei trasporti nell'ordinamento europeo, occorre evidenziare che sin dalla sua nascita, la Comunità Europea ha inserito tra i propri fini istituzionali il settore dei trasporti in funzione delle fondamentali esigenze di mobilità dei cittadini e delle merci. In tal senso, dapprima la Comunità, e da ultimo l'Unione Europea, hanno concepito la politica dei trasporti in una duplice accezione: sia come fine in sé stesso da perseguire, sia anche quale strumento primario per perseguire lo scopo ultimo dell'Unione, ovvero quello di creare «uno spazio sovranazionale integrato ove possano trovare piena e reale attuazione le libertà su cui l'Unione medesima si fonda»⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Al riguardo si vedano, *ex multis*, GUIZZI V., *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 2003, p. 390 ss.; CONETTI G., *Politiche comunitarie – Politica dei trasporti* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXXIII, p. 1; nonché MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, p. 12. Al riguardo, è stato osservato come la politica dei trasporti quale fondamentale strumento per la realizzazione del mercato comune si esplica, oltre che tramite le previsioni che collocano il settore dei trasporti tra le politiche ed azioni comuni dell'Unione, anche attraverso un'azione comunitaria volta ad abolire tutte le discriminazioni derivanti dall'applicazione ad opera dei vettori di prezzi e condizioni diversificate sulla base dei paesi

Il settore dei trasporti, pertanto, ha rivestito sin dal primo momento nel corpo dell'Unione, un ruolo di primaria importanza, sostanzialmente volto a consentire, a facilitare ed a veicolare in maniera coerente ed omogenea l'affermazione del mercato e delle libertà fondamentali del cittadino europeo in uno spazio europeo allargato e realmente integrato.

La Comunità europea, difatti, nasceva originariamente con l'obiettivo dichiarato di creare un «mercato comune» atto a realizzare gradualmente una unione economica e monetaria tra gli Stati membri. Il perseguimento di siffatto obiettivo necessitava, per un verso, di una politica di promozione del processo di espansione continua ed equilibrata e, per altro verso, dell'eliminazione delle disparità regionali e settoriali e delle restrizioni agli scambi internazionali nonché, infine, della piena attuazione delle quattro libertà fondamentali di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.

La creazione del mercato unico, pertanto, era strettamente connessa alla necessaria eliminazione di quegli ostacoli che concretamente impedivano la libera circolazione degli elementi essenziali su cui il mercato medesimo si fondava e che, conseguentemente, necessitava dell'instaurazione di un regime di libera concorrenza che comportasse l'abolizione dei vari fattori di differenziazione (quali ad esempio dazi doganali ed aiuti di Stato) e della creazione di un sistema di regole comuni a tutti gli Stati membri ⁽²⁾.

d'origine o di destinazione e che, pertanto, possano comportare effetti gravemente discorsivi per la concorrenza.

⁽²⁾ A tal proposito v. CONETTI G., *Manuale di diritto comunitario*, in Pennacchini E., Monaco R., Ferrari Bravo L., Puglisi S. (a cura di), vol. II, Torino, 1984, p. 305 ss. ove viene specificato che la politica dei trasporti come mezzo per il pieno conseguimento del mercato comune si esplica, oltre che attraverso le previsioni di cui agli artt. 2 e 3 TCE, che collocano i

A tal riguardo, merita ricordare che l'abbattimento delle frontiere interne alla Comunità, conseguente alla creazione del mercato interno, aveva comportato quale effetto indiretto un mutamento del ruolo dei singoli Stati membri nonché delle istituzioni e degli operatori economici all'interno della Comunità allargata di nuova costituzione e ciò sia nei rapporti reciproci fra Stati, sia anche e soprattutto nei confronti dei cittadini.

La crescente domanda di mobilità di merci e di persone nonché la necessità degli Stati di operare all'interno di una base comune fondata sulla condivisione degli obiettivi e dei mezzi per perseguirli, aveva portato ad un ripensamento dell'intervento pubblico nell'economia.

Quest'ultimo, difatti, non poteva più spiegarsi unicamente all'interno dei confini territoriali nazionali, ma era piuttosto chiamato ad operare in un mercato ed in una politica realmente comunitaria, che premeva per l'affermazione del mercato unico e delle sue nuove regole concorrenziali in uno spazio territoriale decisamente più vasto, ormai di livello sostanzialmente continentale.

Ebbene, in un simile contesto, ad ogni singolo Stato era richiesto di operare attivamente con gli altri Stati membri al fine di addivenire alla creazione di regole ed obiettivi comuni per l'affermazione di una reale Unione europea.

trasporti tra le politiche ed azioni comuni della Comunità, anche attraverso la disposizione di cui all'art. 79 TCE, che contempla un'azione comunitaria intesa ad abolire quelle discriminazioni, derivanti dall'applicazione da parte dei vettori di prezzi e condizioni differenti a seconda del paese d'origine o di destinazione, che possano comportare effetti discorsivi per la concorrenza. Ed infine, viene ivi ulteriormente precisato che la considerazione della politica dei trasporti in sé stessa, quale settore economico ove conseguire l'integrazione comunitaria, mediante la piena attuazione della libertà di prestazione dei servizi, del diritto di stabilimento, della concorrenza e della parità di trattamento, deriva dall'art. 76 TCE che prevede espressamente una clausola di *stand still* ad efficacia immediata e diretta, allo scopo di vincolare gli Stati a non aggravare la situazione di partenza della politica comune dei trasporti, rendendo meno favorevole, all'atto di entrata in vigore del Trattato, il trattamento dei vettori degli altri Stati membri.

Come osservato da una parte della dottrina, lo Stato, seppur con tutti i condizionamenti scaturenti da situazioni generali o specifiche (storiche, politiche o sociali) era sostanzialmente chiamato a trasformarsi da Stato imprenditore in Stato regolatore ⁽³⁾.

Proprio l'esigenza di elaborare un complesso di regole comuni aveva favorito l'avvio di un processo di drastica deregolamentazione della legislazione particolare dei singoli Stati membri. Tutte le risorse sino ad allora destinate a beneficio esclusivo degli interessi nazionali, avrebbero difatti dovuto essere utilizzate, con specifico riferimento al settore dei trasporti, allo scopo di favorire i traffici della collettività allargata, coerentemente con i dichiarati obiettivi di mobilità sostenibile conseguenti alla creazione di un mercato unico.

Per diversi anni quanto appena affermato, tuttavia, non ha trovato attuazione in quanto il settore dei trasporti presentava, nei singoli Stati membri, degli elementi estremamente eterogenei, sia sotto il profilo organizzativo - strutturale sia in ordine alla disciplina di settore, tali da rendere particolarmente difficoltoso l'inserimento del settore *de quo* all'interno della politica comune prevista dal Trattato di Roma del 1957 ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ A tal proposito si vedano: BONELLI F., *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Milano, 1996, p. 70 ss; LA SPINA A, MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000, p. 15 ss.; CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Bologna, 2000, p. 286; FAZIOLI R., *Dalla proprietà alle regole. L'evoluzione dell'intervento pubblico nell'era delle privatizzazioni*, Milano, 1994; ZUCCHETTI R., RAVASIO M., *Trasporti e concorrenza*, Milano, 2001, p. 24.

⁽⁴⁾ L'obiettivo principale perseguito dal Trattato di Roma, istitutivo delle Comunità europee, era quello di realizzare un'integrazione progressiva degli Stati europei e istituire un mercato comune, fondato sulle quattro libertà di circolazione (dei beni, delle persone, dei capitali e dei servizi) e sul graduale ravvicinamento delle politiche economiche. Di conseguenza, gli Stati membri hanno rinunciato ad una parte della loro sovranità ed hanno dato alle istituzioni comunitarie il potere di adottare atti normativi che sono direttamente applicabili negli Stati membri (regolamento, direttiva, decisione) e che prevalgono sul diritto nazionale. Gli attuali Trattati sul funzionamento dell'Unione europea e sull'Unione europea, rispettivamente indicati

A ciò, andavano altresì a sommarsi le forti resistenze degli Stati membri relativamente alla cessione di proprie competenze in materia, che hanno di fatto comportato che la politica dei trasporti, sebbene sufficientemente delineata nel Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, abbia inizialmente stentato a decollare ed ad affermarsi tra gli obiettivi primari della Comunità stessa.

Si è, infatti, assistito ad un approccio graduale che ha visto dapprima l'enunciazione di principi comportamentali generali e programmatici aventi come destinatari tutti gli Stati membri e, solo in una fase successiva, la progressiva liberalizzazione e deregolamentazione dei mercati accompagnata dalla contestuale armonizzazione delle legislazioni nazionali, allo scopo di uniformare le condizioni operative dei vettori di tutti gli Stati, evitando in tal modo sia fenomeni di *free riding*, sia forme di concorrenza al ribasso volte ad avvantaggiare i vettori nazionali rispetto a quelli degli altri Stati ⁽⁵⁾.

Solo dopo una prima fase di preventiva armonizzazione, connotata dalla creazione di un mercato comune e dal perseguimento di una reale integrazione tra

come TFUE e TUE, risulta dalle modifiche apportate al trattato che istituisce la Comunità economica europea (Trattato CEE), firmato a Roma nel 1957 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958. Quest'ultimo è stato modificato più volte, in particolare dall'atto unico europeo entrato in vigore nel 1987, dal Trattato di Maastricht (Trattato sull'Unione europea) entrato in vigore nel 1993, dal Trattato di Amsterdam entrato in vigore nel 1999 e dal Trattato di Nizza entrato in vigore il 1° febbraio 2003 e da ultimo dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009. A seguito di queste modifiche, i settori che rientrano nei Trattati si sono estesi fino a comprendere ormai quasi tutti gli aspetti economici e alcuni aspetti più propriamente politici, come il diritto d'asilo e l'immigrazione. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht ed entrato in vigore nel novembre 1993, l'espressione «Comunità Economica Europea» è sostituita dall'espressione «Comunità Europea» in tutto il testo del Trattato.

⁽⁵⁾ Sul punto v. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 5, il quale osserva che soltanto attraverso una liberalizzazione accompagnata dalla armonizzazione delle legislazioni nazionali è possibile un'effettiva attuazione della libera prestazione dei servizi e delle libertà di stabilimento dei vettori comunitari, senza che ad essa si accompagnino distorsioni della concorrenza. L'assenza di tale armonizzazione, infatti, finisce con l'avvantaggiare le imprese di trasporto gravate di norme nazionali che determinano a loro carico minori costi operativi.

Stati, quindi, l'azione comunitaria ha potuto manifestarsi in termini positivi e propositivi, orientata allo sviluppo di politiche europee nel settore del trasporto, dirette, grazie anche ad interventi di reregolamentazione, a creare un tessuto comune in cui l'industria del trasporto potesse operare in modo uniforme, sia all'interno dei confini europei, sia nell'ambito dei rapporti con gli Stati terzi.

1.2 La politica comune dei trasporti dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona: note introduttive.

Nell'impianto della neonata Comunità Europea il settore dei trasporti, quale mezzo decisivo per la reale attuazione delle libertà fondamentali di circolazione delle merci e delle persone, rappresentava, come sopra evidenziato, uno strumento fondamentale per la creazione di un mercato unico ⁽⁶⁾. Allo stesso tempo, i trasporti, in considerazione della loro importanza per lo sviluppo di un'economia comunitaria, costituivano essi stessi specifico oggetto di un mercato da concepire in senso europeo ⁽⁷⁾.

Ed invero, la stessa sistematica del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, rispecchiava appieno tale concezione in quanto, per un verso, la politica dei trasporti veniva inserita tra le azioni della Comunità dirette al raggiungimento dei fini che la stessa si prefiggeva di perseguire e, per altro, ai trasporti veniva appositamente dedicato un Titolo specifico, in quanto reputato un settore meritevole di norme e procedure particolari.

Il Trattato di Roma, infatti, riservava a tale materia l'intero Titolo IV (l'attuale Titolo VI del TFUE), costituito da undici articoli; in particolare, conteneva la previsione, tutt'oggi in essere, della creazione di una politica comune per i trasporti,

⁽⁶⁾ Al riguardo v. BUSTI S., *Brevi note sul mercato unico nel settore dei trasporti aerei* in *Dir. Comun. e degli scambi internaz.*, 1992, p. 437 ss.; BADAGLIACCA M., *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Giureta*, Vol. XI, 2013, p. 165 ss.; BUSTI S., *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Trasp.*, 61/1993, p. 71 ss.; AA.VV., *Struttura di mercato e regolamentazione del trasporto aereo*, F. PADOA SCHIOPPA–KOSTORIS (a cura di), Bologna, 1995, p. 71 ss.

⁽⁷⁾ Il settore dei trasporti, rappresentava, cioè, lo strumento per il raggiungimento del mercato comune e, al contempo, oggetto del medesimo. In tal senso v. CONETTI G., *Manuale di diritto comunitario*, cit., p. 305.

risultante espressamente dal combinato disposto degli artt. 3 lett. *f*) TCE e 70 TCE (oggi art. 90 TFUE) ⁽⁸⁾. In tal modo, per un verso, i trasporti venivano reputati strumento necessario per la creazione di un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali; per altro verso, però, costituivano un settore di mercato dotato di propria autonomia e di particolari strutture, oggetto esso stesso del mercato.

Proprio per le ragioni appena enunciate e per la peculiarità della materia, sotto il profilo normativo, al settore del trasporto sono state da sempre dedicate norme *ad hoc*, sia di carattere precettivo che programmatico.

Testimonianza di quanto appena affermato è data dalla sottrazione della materia *de qua* all'operatività dei principi in tema di libera prestazione dei servizi di cui all'art. 61 del Trattato di Roma (corrispondente all'art. 51 TCE ed all'attuale art. 58 TFUE) che stabilisce: «la libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti», escludendo perciò l'applicazione in tale settore, dell'intero comparto costituente il Capo III del Titolo IV dell'attuale TFUE, fino all'emanazione delle normative di attuazione adottate sulla base dell'art. 91 TFUE ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Tali articoli stabiliscono rispettivamente che l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal trattato CEE «una politica comune nel settore dei trasporti» e che «gli obiettivi dei trattati sono perseguiti, per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti».

⁽⁹⁾ V. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 14, in cui viene evidenziato come neppure la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ha sempre affermato l'operatività dei principi del Trattato di Roma nel settore dei trasporti, abbia mai messo in discussione l'esclusione del suddetto settore dall'applicazione di regole fondamentali quali quelle connesse alla libera prestazione dei servizi.

La disciplina attualmente vigente, a seguito della nuova numerazione introdotta dal Trattato di Lisbona del 2009 ⁽¹⁰⁾, è costituita dagli artt. 90-100 del TFUE, i quali concernono il trasporto di cose e persone e contemplano le diverse modalità in cui il medesimo può essere effettuato. In particolare, gli artt. da 90 a 100 par. 1 TFUE (ex artt. 71-80 TCE) sono relativi al trasporto stradale, ferroviario e per vie navigabili, mentre al trasporto marittimo ed a quello aereo è dedicato il par. 2 dell'art. 100 TFUE.

Deve, inoltre, ricordarsi per inciso come della politica comune dei trasporti, facciano altresì parte anche le infrastrutture di trasporto (quali ad esempio gli aeroporti), le misure tecniche ed organizzative, quelle sociali, di sicurezza ed ambientali inerenti al trasporto, nonché quelle concernenti la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

Queste considerazioni introduttive consentono in estrema sintesi di individuare un ulteriore importante elemento di delimitazione della materia in esame, ossia in cosa consista la c.d. *politica comune dei trasporti europea*, potendo affermarsi che essa si sostanzia nella disciplina, uniforme a livello europeo, di ogni movimento di cose o persone nell'ambito dell'Unione attraverso un mezzo di trasporto ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Al riguardo si ricorda brevemente che il Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, modificando i Trattati UE e CE che sono stati rispettivamente sostituiti dal Trattato sull'Unione Europea (TUE) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), i quali hanno introdotto una nuova numerazione indicata nelle tabelle di corrispondenza allegate allo stesso Trattato di Lisbona.

⁽¹¹⁾ Al riguardo v. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 16.

1.3 La disciplina del trasporto nei primi anni '90.

La disposizione conclusiva dell'ex Titolo IV del Trattato di Roma, istitutivo della Comunità Economica Europea, poi divenuto art. 84 TCE ed attualmente art. 100 TUE, limitava l'operatività delle altre norme ad esso precedenti nel Titolo, ai soli trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili (c.d. *traffici interni*), sancendo al pgf. 2 che: «il Consiglio, con deliberazione unanime, potrà decidere se, in quale misura e con quale procedura potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima ed aerea»⁽¹²⁾.

La suddetta differenziazione, attuata dal TCEE, trovava la propria ragione d'esistere in forza delle «specifiche peculiarità» dei settori del trasporto interessati, che nella metà degli anni cinquanta erano tali da impedire nei loro confronti la piena applicazione del Trattato stesso⁽¹³⁾.

Al riguardo, appare opportuno ricordare come all'epoca il trasporto aereo risultava pressoché sottratto nella sua totalità, all'operatività delle regole del mercato, essendo soggetto alla regolamentazione dettata dalla normativa interna di ciascuno

⁽¹²⁾ Tale disposizione, contenuta nell'art. 84 par. 2 TCEE, è stata modificata con l'Atto Unico Europeo del febbraio 1986, che ha sostituito il precedente *quorum* dell'unanimità per le decisioni del Consiglio in materia di navigazione marittima ed aerea, con la maggioranza qualificata, ed ha inserito altresì nel paragrafo in questione una disposizione concernente l'uniformazione della procedura di legiferazione nella materia a quella prevista per gli altri tipi di trasporto, rinviando all'art. 75 pgf. 1 e 3 TCEE, poi trasfusi nell'art. 75 pgf. 1 e 2. A seguito delle modifiche apportate dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, detta disposizione risulta trasfusa nell'art. 100 TFUE, in cui tuttavia, alla luce del ruolo di colegislatore riconosciuto alle due Istituzioni politiche dell'Unione, ovvero al Consiglio dell'Unione europea ed al Parlamento, è oggi previsto che le disposizioni inerenti alla navigazione marittima ed aerea siano prese dal Parlamento europeo e dal Consiglio che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria di cui all'art. 294 TFUE (ex art. 251 TCE) e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

⁽¹³⁾ FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 335 ss.

degli Stati membri. A seguito della Convenzione di Chicago del 1944 ⁽¹⁴⁾, che nella vigenza del Trattato di Roma rappresentava per gli Stati la normativa di riferimento nel settore del trasporto aereo, tutti i traffici internazionali erano regolati tramite accordi bilaterali ⁽¹⁵⁾, diversamente da quanto avveniva per i traffici interni che, invece, come meglio si vedrà nel corso della presente trattazione, erano gestiti in regime di monopolio dalle compagnie aeree di bandiera ⁽¹⁶⁾.

Inoltre, in entrambi i tipi di traffico, le tariffe venivano fissate dalle competenti Autorità statali. Si aveva, quindi, una disciplina sostanziale che doveva la sua configurazione al fatto che le compagnie di bandiera erano di proprietà del loro Stato di appartenenza, che mediante misure atte a non entrare in conflitto con gli impegni assunti sul piano internazionale, frenavano e limitavano l'emanazione di una politica attuativa nel settore del trasporto aereo ⁽¹⁷⁾.

La scelta di rinunciare ad inserire nel Trattato di Roma qualsivoglia previsione di portata sostanziale in ordine ai trasporti aerei e marittimi, portò ad un'interpretazione volta ad escludere l'applicabilità dei principi contenuti nel Trattato a tali tipologie di trasporto.

Detta situazione, conseguentemente, provocò un notevole ritardo nel processo di intervento e creazione di una politica comune nel settore *de quo*, che soltanto

⁽¹⁴⁾ *Convention of International Civil Aviation*, Chicago, 7 December 1944, cfr. DIEDERIKS – VERSCHOOR I. H. PH., *An introduction to air law*, The Hague, 2001, p. 9 ss.; MELANIA SIA A. L., *Il cabotaggio aereo nella convenzione di Chicago del 1944 e nella disciplina comunitaria*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 31 ss.

⁽¹⁵⁾ Per una trattazione più esaustiva del tema v. TURCO BULGHERINI E., *La disciplina giuridica degli accordi aerei bilaterali*, Padova, 1984.

⁽¹⁶⁾ Ci si riferisce alle c.d. *flag carriers*. Al riguardo v. VALDANI E., JARACH D., *Compagnie aeree e deregulation: strategie di marketing nei cieli senza frontiere*, Milano, 1997, p. 138 ss.

⁽¹⁷⁾ A tal proposito v. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 124.

grazie alla spinta della giurisprudenza della Corte di Giustizia ⁽¹⁸⁾ ed a quella proveniente dall'esperienza degli Stati Uniti d'America ⁽¹⁹⁾, riuscì ad emergere ed affermarsi.

Poiché nel Trattato mancava una norma riferita espressamente al settore aereo, l'assoggettamento di quest'ultimo ai principi del diritto comunitario comportava esclusivamente l'operatività di divieti rivolti agli Stati membri di violare i precetti generali del Trattato nella loro attività di regolamentazione o disciplina della materia ⁽²⁰⁾.

Si verificava così una situazione in cui l'attuazione dell'ex art. 84, par. 2 TCEE (oggi art. 104 TFUE) «costituiva una prospettiva soltanto eventuale» ⁽²¹⁾, giacché l'emanazione delle regole di diritto comunitario secondario dipendevano da una deliberazione unanime del Consiglio.

Tale condizione di stallo venne successivamente superata ad opera della sentenza *Parlamento c. Consiglio* del 1985 ⁽²²⁾, con cui la Corte di Giustizia delle Comunità europee, prescrisse al Consiglio ed agli altri organi della Comunità di

⁽¹⁸⁾ Il primo importante intervento della Corte di Giustizia si ebbe con la nota sentenza sui *Marinai francesi*, riguardante il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, con cui vennero sconfessate senza esitazioni le impostazioni contrarie all'applicabilità dei principi del Trattato di Roma ai trasporti marittimi ed aerei. Cfr. C. giust. Cee, sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, *Commissione c. Francia*, in *Racc.*, 1974, p. 359 ss. Lo stesso principio, come meglio si vedrà nel corso della presente trattazione, venne successivamente ribadito in materia di concorrenza con la sentenza C. giust. Cee del 30 aprile 1986, cause riunite da 209 a 213/84, *Nouvelles Frontières*, in *Racc.*, 1986, p. 1425 ss.

⁽¹⁹⁾ Ci si riferisce alla c.d. *Deregulation* avvenuta nel 1978, che sarà oggetto di specifica trattazione nei paragrafi che seguono.

⁽²⁰⁾ Al riguardo v. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 126.

⁽²¹⁾ Sul punto cfr. FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 335 ss.

⁽²²⁾ V. Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 22 maggio 1985, causa 13/83, *Parlamento Europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, in *Racc.*, 1985, p. 1513.

emanare norme attuative dell'art. 3, lett. e) TCEE (ex art. 3, lett. f) TCE)⁽²³⁾ anche in riferimento al settore aereo e marittimo, disponendo inoltre il divieto da parte del Consiglio, nell'attuazione del suddetto articolo, di emettere norme derogatorie o contrarie ai principi del Trattato.

Si imponeva, dunque, la liberalizzazione del settore, ma prima ancora occorreva deregolamentare il comparto del trasporto aereo, così fortemente ancorato alle logiche della Convenzione di Chicago, rivoluzionandone il sistema seppure tenendo fermi i principi e gli obiettivi contemplati dal Trattato di Roma in ordine all'integrazione dei mercati nazionali⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ A tal proposito occorre precisare che l'art. 3 lett. f) TCE è stato abrogato e sostituito, nella sostanza, dall'art. 8 del TFUE e dagli articoli 13 e 21 del TUE.

⁽²⁴⁾ Cfr. v. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 124. V. anche FRANKLIN M., PORTER S., *Sovereignty over airspace and the Chicago Convention: Northern Cyprus*, in *Air Law*, 2010, p. 63 ss.

1.4 La politica comunitaria nel settore dei trasporti e le regole di concorrenza nel Trattato di Amsterdam del 1997.

La deregolamentazione del trasporto aereo comunitario, come già accennato nel precedente paragrafo, rinviene le sue radici nell' incisivo intervento della giurisprudenza della Corte di Giustizia. Quest'ultima, infatti, con la sentenza *Nouvelle Frontières* del 30 aprile 1986 ⁽²⁵⁾, ha dichiarato applicabili anche al trasporto aereo le norme di carattere generale dettate dal Trattato CEE in materia di concorrenza, e ciò in netto contrasto con quanto sino ad allora sostenuto dal Consiglio, che ne escludeva categoricamente l'applicabilità in tale specifico settore ⁽²⁶⁾.

Ciò detto, occorre premettere che il principio di concorrenza costituisce uno dei capisaldi su cui si fonda l'Unione europea giacché i benefici che la competizione tra imprese assicura ai mercati, alle stesse imprese ed ai cittadini e consumatori dell'Unione sono di notevole portata.

Detti vantaggi consistono sostanzialmente in una più efficiente distribuzione delle risorse assicurata dai processi concorrenziali, nella migliore qualità dei servizi offerti dalle imprese operanti nei mercati caratterizzati da una forte competizione, nel

⁽²⁵⁾ V. C. giust. Cee, sentenza 30 aprile 1986, cause riunite da 209 a 213/84, in *Racc.*, 1986, p. 1425 ss. Cfr. SPAGNUOLO A., *Concorrenza e deregolamentazione nel mercato aereo in Italia*, in *Studi economici*, n.75, 2001, p. 101 ss.; ANTONINI A., *Attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione*, in *Resp. civ. prev.*, 1998, p. 518 ss.; RINALDI BACCELLI G., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, in *Dir. prat. av. civ.*, 2/1991, p. 237 ss.;

⁽²⁶⁾ Col Regolamento del Consiglio del 26 novembre 1962, n. 141, in *G.U.C.E.*, del 28 novembre 1962, il Consiglio dispose la non applicazione degli allora artt. 85 e 86 TCEE (ex artt. 81 e 82 TCE e attualmente artt. 101 e 102 TFUE).

conseguente abbassamento di prezzi e tariffe ed, infine, in una più ampia libertà di scelta per gli utenti/consumatori ⁽²⁷⁾.

A ciò deve aggiungersi il fondamentale risultato perseguito dall'Unione, ovvero l'integrazione dei mercati degli Stati membri ⁽²⁸⁾.

Dal punto di vista normativo europeo, queste istanze sono state tradotte nel Capo I del Titolo VII TFUE (ex Capo I del Titolo VI TCE), che contiene le regole di concorrenza aventi come destinatarie le imprese.

Dette regole, che saranno oggetto di specifico esame all'interno del capitolo III del presente lavoro, con la creazione del mercato unico hanno peraltro assunto un'importanza sempre più preponderante in quanto rappresentano il principale strumento per la creazione ed il mantenimento di un'economia di mercato europea costruita e forgiata sui principi della liberalizzazione.

Si deve inoltre aggiungere che la libera concorrenza e, di conseguenza, la deregolamentazione dei settori a tal fine ritenuti strategici, non deve essere considerata caposaldo di uno sviluppo solo economico. Sebbene sia questo l'obiettivo più comunemente propagandato, non va dimenticato che essa sta alla base di politiche più sottili e meno popolari come quella monetaria.

Ed è proprio questo il binomio che l'Unione europea ha già tempo fa forgiato quando, con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, ha inserito tra i principi della Comunità l'ex art. 3A (poi divenuto art 4. TCE e attualmente art. 119 TFUE),

⁽²⁷⁾ Al riguardo v. BASTIANON S., *A proposito della dottrina delle essential facilities. Tutela della concorrenza o tutela dell'iniziativa economica?*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 1999; BAULMON W., *A ciascuno il tuo: concorrenza e servizio universale*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 1999, p. 65; GIARDINA A., *La concorrenza nel trasporto aereo e il problema della ripartizione delle bande orarie negli aeroporti*, in *Dir. Comm. Int.*, 1991, 513 ss.;

⁽²⁸⁾ Cfr. POCAR F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2001, p. 367.

che prevede che le politiche economica e monetaria siano condotte «conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza», richiamando in tal modo l'attenzione sulle tematiche concernenti la liberalizzazione, i servizi e la deregolamentazione dei servizi pubblici, ovvero sulle c.d. *new frontiers* della politica di concorrenza comunitaria.

Se, dunque, la concorrenza deriva dalla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, all'interno del contesto appena delineato il settore del trasporto aereo si inserisce quale essenziale strumento per la loro attuazione, sebbene cercando al contempo di garantire un giusto bilanciamento tra le esigenze del mercato e della concorrenza e quelle riconducibili al pubblico interesse ed alla coesione sociale, verso cui la Comunità prima e l'Unione europea dopo si è sempre dimostrata particolarmente sensibile.

In tale contesto, dall'esame dei Titoli VI e VII TFUE, rispettivamente dettati in materia di trasporti e di norme comuni sulla concorrenza, nel corso della presente trattazione, emergerà, per un verso, l'intenzione dell'Unione Europea di vietare forme di protezionismo ingiustificate, soprattutto se fondate su discriminazioni principalmente basate sulla nazionalità dei vettori e degli utenti finali ⁽²⁹⁾ e, per altro verso, la necessità riconosciuta dall'Unione stessa di legittimare quegli interventi statali che, diretti ad annullare o quantomeno a limitare gli effetti derivanti da un regime di libera concorrenza, sono finalizzati a

⁽²⁹⁾ V. GALETTA D. U., *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Riv. Giur. Circ. Trasp.*, Quad. n. 35, 2002, p. 9, in cui l'autore evidenzia come siffatte discriminazioni avrebbero potuto non soltanto costituire un ostacolo alla piena realizzazione di una politica comune dei trasporti, ma che potessero addirittura comportare un concreto rallentamento dell'avvio di tale politica da parte dell'allora Comunità europea.

consentire la sopravvivenza e la coesistenza, nel mercato, delle diverse modalità di trasporto ⁽³⁰⁾).

⁽³⁰⁾ In tal senso cfr. GRECO G., GALETTA D. U., *Trasporti terrestri e relativo servizio pubblico*, in CHITI M. P., GRECO G. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo europeo*, Milano, II, 1997, p. 1246.

1.5 La cooperazione interregionale e transnazionale quale strumento per il perseguimento della coesione economica e sociale all'interno dell'U.E.

Il riconoscimento dell'importanza della dimensione territoriale è da sempre al centro delle politiche strutturali dell'Unione europea. Con tale espressione, ci si riferisce principalmente agli interventi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – istituito con il Reg. Cee n. 724/75 ⁽³¹⁾, abrogato ed attualmente disciplinato dai Regolamenti Ue nn. 1303/2013 ⁽³²⁾, 1300/2013 ⁽³³⁾ e n. 1301/2013 ⁽³⁴⁾ – e del Fondo di coesione (FSE), che rappresentano il principale strumento attraverso cui l'Unione europea persegue la suddetta politica di convergenza sociale ed economica.

⁽³¹⁾ Reg. Cee n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale in *G.U.C.E.* n. L 73 del 21.3.1975, p. 1 ss, oggi abrogato e sostituito dal Reg. Cee n. 1787/84 del Consiglio, del 19 giugno 1984, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, in *G.U.C.E.* n. L 169, del 28 giugno 1984, p. 1 ss. e attualmente disciplinato dai Regolamenti Ue nn. 1303/2013, 1300/2013 e 1301/2013. Il FESR mira a consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea correggendo gli squilibri fra le regioni, riservando particolare attenzione alle specificità territoriali. La sua azione mira, infatti, a ridurre i problemi economici, ambientali e sociali che affliggono le aree urbane, investendo principalmente nello sviluppo urbano sostenibile. Almeno il 5 % delle risorse FESR è destinato alle specificità territoriali mediante le «azioni integrate» gestite dalle città. Le aree svantaggiate dal punto di vista geografico (in quanto isolate, montagnose o a scarsa densità demografica) ricevono un trattamento particolare. Le aree più periferiche, infine, godono di specifici aiuti economici da parte del FESR per far fronte agli eventuali svantaggi derivanti dalle condizioni di lontananza. Al riguardo v. ADAM M., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 740.

⁽³²⁾ V. Reg. Ue n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in *G.U.U.E.*, del 20 dicembre 2013, n. L 347, p. 320 ss.

⁽³³⁾ V. Reg. Ue n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il reg. Ce n. 1084/2006 del Consiglio, in *G.U.U.E.*, n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 281 ss.;

⁽³⁴⁾ V. Reg. Ue n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il reg. Ce n. 1080/2006, in *G.U.U.E.*, n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 289 ss.

Con specifico riferimento al FESR, basti ricordare in questa sede come, nonostante negli anni abbia notevolmente contribuito a favorire lo sviluppo armonioso dell'Unione, in ordine alle regioni ultraperiferiche ed insulari non deve essere considerato l'unico strumento atto a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo di quelle meno favorite. Si dovrà, infatti, in tal senso dar seguito a specifiche politiche ed azioni europee che consentano al mercato interno stesso di volgere la sua attenzione alle finalità di coesione economica e sociale.

Una volta compiuta la necessaria premessa di carattere generale sulla coesione territoriale, al fine di meglio inquadrare l'oggetto del presente lavoro, occorre ora soffermarsi, seppur brevemente, sul concetto di cooperazione interregionale e transnazionale.

Al riguardo va precisato che la politica regionale comunitaria è nata, come precedentemente sottolineato, con l'obiettivo di raggiungere la *coesione economica e sociale* all'interno degli Stati membri di tutta l'Unione Europea ⁽³⁵⁾.

A partire dalla programmazione 2007 – 2013, si è inteso, altresì, raggiungere la coesione territoriale, eliminando le disparità che ostacolavano ed in parte ancora ostacolano uno sviluppo equilibrato del territorio europeo. La coesione territoriale, infatti, è stata oggetto di un dibattito intergovernativo a partire dagli anni '90, principalmente da parte dei ministri responsabili dell'assetto del territorio. Nel 1999 tale dibattito è sfociato nell'adozione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), il quale, a sua volta, ha portato a una serie di importanti iniziative, come la

⁽³⁵⁾ Al riguardo v. AGOSTINI M. V., *Regioni europee e scambio ineguale: verso una politica regionale comunitaria?*, Bologna, 1976.

prima generazione dei programmi di cooperazione transnazionale nell'ambito del progetto INTERREG.

In un'ottica di rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, di particolare interesse è sicuramente l'esperienza maturata grazie all'iniziativa comunitaria INTERREG III ⁽³⁶⁾, emersa al rango di obiettivo generale volto a promuovere la ricerca di soluzioni congiunte a problemi comuni tra le autorità confinanti, come lo sviluppo urbano, rurale e costiero nonché la creazione di relazioni economiche e reti di PMI.

INTERREG III era, infatti, un'iniziativa comunitaria del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per la cooperazione tra regioni dell'Unione europea previsto per il periodo 2000 – 2006 ⁽³⁷⁾. L'obiettivo perseguito da tale programma era essenzialmente quello di rafforzare la *coesione economica e sociale* nell'Unione europea favorendo, da un lato, la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale e, dall'altro lato, lo sviluppo equilibrato del territorio ⁽³⁸⁾.

⁽³⁶⁾ Al riguardo si vedano la Comunicazione della Commissione agli Stati membri, del 2 settembre 2004, che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta ad incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo - INTERREG III, in *G.U.C.E.*, C 226 del 10 settembre 2004; e la Comunicazione della Commissione che modifica gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo - INTERREG III, in *G.U.C.E.*, C 239 del 25 agosto 2001.

⁽³⁷⁾ Sull'argomento v. BADAGLIACCA M., *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Giureta*, Vol. XI, 2013, p. 165 ss.; CARTA M. C., *Le reti transeuropee quale strumento della coesione economica e sociale nell'ambito della politica euromediterranea*, cit., p. 147 ss.

⁽³⁸⁾ Una particolare attenzione era riservata all'interesse delle regioni ultraperiferiche e delle regioni situate lungo le frontiere esterne dell'Unione Europea verso i Paesi di recente adesione o immediata candidatura. Al riguardo si veda la Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000, che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario - Interreg III, in *G.U.C.E.*, C 143 del 23.05.2000. Più nello specifico, detta cooperazione era ed è tutt'oggi chiamata ad operare all'insegna dei principi di: a. *programmazione*, in base al quale le regioni o i territori desiderosi di partecipare alla cooperazione presentano alla Commissione un programma d'iniziativa comunitaria (PIC). Questo

Al fine di attivare programmi e di erogare aiuti che tenessero conto della specificità delle singole regioni, il territorio comunitario era stato suddiviso in tre tipologie di aree: aree transfrontaliere ⁽³⁹⁾, aree transnazionali ⁽⁴⁰⁾ e aree interregionali (in questo caso la cooperazione riguarda l'intero territorio della Comunità Europea, senza suddivisioni di livello territoriale).

Sulla base di detta suddivisione, il programma INTERREG III si componeva di tre sezioni:

Sezione A: cooperazione transfrontaliera, la quale mirava a realizzare centri economici e sociali transfrontalieri attuando strategie di sviluppo comune; tale forma di cooperazione ambiva sostanzialmente alla realizzazione di attività economiche, sociali e ambientali transfrontaliere mediante strategie comuni di sviluppo territoriale sostenibile in particolare attraverso la promozione dell'imprenditorialità, il miglioramento della protezione delle risorse naturali e culturali, il rafforzamento dei collegamenti di trasporto tra le zone rurali e quelle urbane, la riduzione dell'isolamento mediante un miglior accesso alle reti ed ai servizi di trasporto,

documento definisce la loro strategia comune di sviluppo e mette in risalto il valore aggiunto degli interventi previsti; b. *partenariato*, in quanto si instaura tra le autorità nazionali, regionali e locali ed i partner socio – economici e promuove forme di sviluppo di tipo ascendente (c.d. *bottom up*).

⁽³⁹⁾ Si tratta delle regioni comunitarie di livello NUTS III (per l'Italia le Province) situate lungo le frontiere terrestri interne e talune frontiere terrestri esterne, nonché alcune regioni di livello NUTS III situate lungo le frontiere marittime separate da un massimo di 150 chilometri, tenendo conto dei potenziali adeguamenti necessari per garantire la coerenza e la continuità dell'azione di cooperazione. Le regioni frontaliere dei vari Stati europei mostrano problematiche comuni dal punto di vista socio-economico ed ambientale, che possono essere più facilmente risolte tramite la cooperazione tra gli Stati membri confinanti.

⁽⁴⁰⁾ Si tratta di ampi raggruppamenti di regioni europee, identificate per l'Italia dalle Regioni, che mostrano caratteristiche simili dal punto di vista geografico e socio – culturale.

informazione e comunicazione, nonché ai sistemi e ai servizi transfrontalieri di approvvigionamento idrico ed energetico ⁽⁴¹⁾.

Sezione B: *cooperazione transnazionale*, la quale, realizzata dalle autorità nazionali, regionali e locali, intendeva promuovere una migliore integrazione territoriale nell'Unione grazie alla formazione di grandi gruppi di regioni europee; tale forma di cooperazione si concentrava sulle seguenti priorità:

- innovazione: ovvero creazione e sviluppo di reti scientifiche e tecnologiche che contribuiscano direttamente allo sviluppo economico equilibrato delle zone transnazionali;

⁽⁴¹⁾ Al riguardo si veda: SCOVAZZI T., *Cooperazione transfrontaliera e diritto internazionale del mare*, in *La cooperazione transfrontaliera nel Mediterraneo, Aspetti giuridici e politici. Atti del Convegno di Studi organizzato dalla facoltà di giurisprudenza di Sassari, Sassari – Alghero, 18 – 20 aprile 1991*, a cura di FOIS P., PONZEVERONI G. e BASSU A., Sassari, 1993, p. 29 ss., nel quale si legge che «poiché sussista una situazione avente natura transfrontaliera occorrono due elementi: a) *l'esistenza di un confine tra due o più Stati*, laddove l'aggettivo transfrontaliero presuppone il riferimento ad attività o interessi localizzati a cavallo di una frontiera; non occorre che il confine si già stato delimitato ad opera di un apposito Trattato, essendo sufficiente il dato geografico dell'adiacenza degli spazi spettanti a due o più Stati; b) *la sussistenza di specifici rapporti di vicinato tra le collettività locali*, laddove l'aggettivo transfrontaliero implica un elemento di carattere sociale dato dai rapporti che leghino le popolazioni locali o, anche, dalle esigenze che esse siano comuni: proprio questi rapporti e queste esigenze fanno sì che la separazione derivante da un confine venga superata tramite la cooperazione». Merita, infine, ricordare che la Convenzione – quadro europea sulla Cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, (Madrid, 21 maggio 1980, resa esecutiva in Italia con la L. 948/1984, in *G.U.C.E.* suppl. al n. 18 del 22 gennaio 1985), consente di cogliere un ulteriore elemento che caratterizza il livello più evoluto di cooperazione transfrontaliera. Tale livello si ha quando la cooperazione non solo realizza gli interessi delle collettività locali, ma anche è gestita in proprio dalle stesse collettività locali, tramite intese tra di esse intercorrenti. Relativamente a tali tematiche merita ricordare quanto sottolineato da BASSU A., *Diritto internazionale e diritto comunitario nella cooperazione dei Paesi membri della CEE*, in *La cooperazione transfrontaliera nel Mediterraneo, Aspetti giuridici e politici*, cit., p. 250 ss., laddove si sottolinea che «gli scopi che gli Stati si sono prefissi con la Convenzione di Madrid del 1980 sono richiamati nel preambolo, dove si fa riferimento allo stretto legame esistente tra i paesi membri del Consiglio d'Europa, alla necessità di promuovere la cooperazione transfrontaliera, nonché all'importanza che riveste, per il raggiungimento di tali obiettivi, la cooperazione delle comunità ed autorità territoriali. Tale atto sancisce innanzitutto per gli Stati contraenti l'obbligo generale di miglioramento dei rapporti di buon vicinato (art. 1), nonché l'obbligo di promuovere in tale ambito lo sviluppo delle relazioni tra le collettività, autorità e organismi che esercitano funzioni locali e regionali e che sono considerati tali nella legislazione interna di ciascuno Stato».

- ambiente: attività di gestione delle risorse idriche, efficienza energetica, prevenzione dei rischi e protezione ambientale che presentino una chiara dimensione transnazionale ⁽⁴²⁾;

- accessibilità: attività intese a migliorare l'accesso e la qualità dei servizi di trasporto e di telecomunicazioni che presentino una chiara dimensione transnazionale; le azioni possono includere investimenti relativi ai tratti transfrontalieri delle reti transeuropee in modo tale da consentire un migliore accesso locale e regionale alle reti nazionali e transnazionali;

- sviluppo urbano sostenibile: rafforzamento dello sviluppo policentrico a livello transnazionale, nazionale e regionale che presenti un chiaro impatto transnazionale. In quest'ambito le azioni possono includere la creazione e il miglioramento di reti urbane e dei collegamenti tra zone urbane e rurali nonché strategie per affrontare questioni comuni alle zone urbane e rurali.

Sezione C: *cooperazione interregionale*, intesa a migliorare l'efficacia delle politiche e degli strumenti di sviluppo regionale e di coesione tramite un ampio scambio di informazioni e di esperienze, come per esempio la creazione di reti per le regioni in ritardo di sviluppo o in fase di riconversione.

In quest'ambito i settori di azione prioritari erano ed ancora oggi sono rappresentati da attività di cooperazione in campi quali la ricerca, lo sviluppo

⁽⁴²⁾ Tali azioni possono includere: protezione e gestione dei bacini fluviali, delle zone costiere, delle risorse marine, dei servizi idrici e delle zone umide; prevenzione degli incendi, della siccità e delle inondazioni; promozione della sicurezza marittima e protezione contro i rischi naturali e tecnologici nonché protezione e valorizzazione del patrimonio naturale a sostegno dello sviluppo socioeconomico e del turismo sostenibile.

tecnologico, l'imprenditorialità, la società dell'informazione, il turismo e l'ambiente
(⁴³).

Da quanto finora esposto risulta, dunque, che incrociando i dati sostanziali della coesione territoriale con quelli relativi alla dimensione geografica della cooperazione si ottiene la trama giuridicamente rilevante su cui al momento si mira a costruire la coesione socio-economica ed il conseguente progresso europeo. Questo dà la dimensione dell'importanza della prima e della fondatezza delle ragioni che hanno giustificato il fatto che la coesione territoriale abbia avuto forza tale da divenire, se non principio fondamentale, quantomeno obiettivo capace di apportare, a certe condizioni, deroghe al tanto perseguito mito della concorrenza nel mercato unico in materia di trasporti.

(⁴³) Al riguardo si veda la *Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000*, che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario – INTERREG III in *G.U.C.E.*, C 143 del 23 maggio 2000, cit. Il programma INTERREG III è cofinanziato dagli Stati membri e dalla Comunità. Il contributo massimo del FESR è del 75% del costo totale per le regioni Obiettivo 1 e del 50% nelle altre regioni. L'assistenza tecnica può essere finanziata al 100% se realizzata su iniziativa della Commissione, ma non può superare la quota del 2% del contributo FESR. La dotazione finanziaria complessiva per il programma INTERREG III per gli anni 2000 – 2006 è stata di 4875 milioni di euro, mentre quella spettante all'Italia è pari a 426 milioni di euro. Una quota indicativa di almeno il 50% dello stanziamento totale è destinato alla Sezione A “Cooperazione transfrontaliera”; la quota minore è invece destinata alla Sezione C “Cooperazione interregionale” che deve comunque essere di almeno il 6%. Al riguardo v. *Cooperazione transeuropea volta ad incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario*, cit.

CAPITOLO II

LA POLITICA EUROPEA IN MATERIA

DI TRASPORTO AEREO

SOMMARIO: 2.1 Origini ed evoluzione della politica comune del trasporto aereo: l'esperienza nord - americana e la pronuncia *Nouvelles Frontières* – 2.2 La liberalizzazione dei servizi aerei comunitari: *l'Atto Unico Europeo* ed il c.d. *primo pacchetto*: i Regolamenti CEE nn. 3975 e 3976 e la Direttiva CEE n. 601 del 1987. – 2.3 Il c.d. *secondo pacchetto* di liberalizzazione: i Regolamenti CEE nn. 2342 e 2343 del 1990. – 2.4 L'adozione del c.d. *terzo pacchetto* di liberalizzazione: i primi interventi in materia di oneri di servizio pubblico (OSP). – 2.5 L'impatto dell'entrata in vigore dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam sulla disciplina del trasporto aereo. – 2.6 Le modifiche al c.d. *terzo pacchetto*: il Regolamento CE n. 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità. – 2.7 Il libero accesso alle rotte aeree e le deroghe agli accordi bilaterali tra Stati membri nel Regolamento Ce n. 1008/2008.

2.1 Origini ed evoluzione della politica comune del trasporto aereo:

l'esperienza nord-americana e la pronuncia *Nouvelles Frontières*.

La politica organica dell'Unione Europea nel campo del trasporto aereo, come accennato nel precedente capitolo, ha avuto inizio molti anni dopo la firma del Trattato istitutivo della CEE del 1957⁽⁴⁴⁾. Ed invero, nelle intenzioni dei redattori di tale trattato, l'attuazione di siffatta politica sarebbe dovuta avvenire in tempi sostanzialmente rapidi. L'art. 75 pgf. 2 del Trattato di Roma, infatti, prevedeva un periodo preciso per l'emanazione delle misure funzionali alla realizzazione della politica comune dei trasporti, da adottarsi durante il periodo transitorio, ovvero entro il 31 dicembre 1969⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. BADAGLIACCA M., *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Giureta*, Vol. XI, 2013, p. 165 ss.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 50.

Tuttavia, l'azione dell'allora Comunità nei trasporti ha proceduto con estrema lentezza a causa delle divergenti opinioni degli Stati membri in ordine all'attuazione della politica comune. Molti di essi, difatti, ostacolavano la realizzazione di un sistema di trasporto unico ed integrato a livello europeo e basato su criteri concorrenziali ⁽⁴⁶⁾.

L'operatività dei principi del Trattato, in relazione ai trasporti aerei e marittimi, come già evidenziato, era esclusa in ragione del disposto di cui all' art. 84 TCEE (divenuto in seguito art. 80 TCE ed oggi art. 100 TFUE), che negava l'applicabilità dell'allora Titolo IV (l'attuale Titolo VI TFUE) rispetto a tali tipologie di trasporto, rinviando a successive deliberazioni del Consiglio l'emanazione di norme comunitarie ad essi applicabili.

Orbene, a siffatte incertezze ed esitazioni ha tentato di porre fine con un «primo colpo alla regola della riserva di cabotaggio marittimo» ⁽⁴⁷⁾, la Corte di Giustizia comunitaria con una nota pronuncia del 4 aprile 1974, c.d. *Marinai Francesi* ⁽⁴⁸⁾.

Con tale sentenza, la Corte ha avuto modo di precisare che i principi dettati dal Trattato istitutivo sono integralmente applicabili a tutto il settore dei trasporti, ivi compresi quello marittimo ed aereo. Come posto in evidenza da autorevole dottrina, la sopra citata pronuncia ha «dissipato le incertezze sulla specialità dei trasporti

⁽⁴⁶⁾ A tal proposito cfr. BELLIENI N., *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea - Commentario*, a cura di QUADRI R., MONACO R., TRABUCCHI A., vol. I, Milano, 1965, p. 543.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. FOIS P., *Cabotaggio marittimo e libera prestazione di servizi*, cit., p. 110.

⁽⁴⁸⁾ V. C. giust. Cee, sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, *Commissione c. Francia*, in *Racc.*, 1974, p. 359 ss. Al riguardo si veda LENZ C. O., *The Decision of the European Court of Justice on the applicability of the rules of the Treaty of Rome to air transport*, in Haanappel P. P. C., Petsikas G., Rosales R., Thaker J., *EEC Air Transport*, Deventer-Boston, 1990, p. 33 ss.

rispetto alla realizzazione del mercato comune»⁽⁴⁹⁾, facendo leva sul principio della libera circolazione delle persone, elemento cardine della Comunità europea.

Ciò nonostante, quest'ultima non ha concretamente contribuito all'emanazione di nuove norme attuative della politica comune dei trasporti; la possibilità di applicare direttamente al settore in esame le norme dettate in materia di libera circolazione dei servizi, infatti, appariva esclusa dall'esistenza dell'allora art. 61 del Trattato di Roma (poi art. 51 TCE ed oggi art. 58 TFUE) a norma del quale la libera circolazione dei servizi in materia di trasporto è regolata dalle norme emanate in attuazione del Titolo IV (oggi Titolo VI TFUE).

Le titubanze in ordine ai modi di attuazione della politica comune dei trasporti, dunque, perduravano anche dopo la citata sentenza a causa soprattutto delle posizioni contrastanti e talvolta ostruzionistiche assunte dagli Stati membri in considerazione delle caratteristiche dei propri mercati nazionali di trasporto.

Si assisteva, infatti, ad una divergenza di vedute tra Stati con infrastrutture ferroviarie molto sviluppate e, quindi, caratterizzati da un'economia dei trasporti in mano «pubblica» (quali Francia, Italia e Germania) che perseguivano un'organizzazione dei mercati volta alla regolamentazione, a cui si contrapponevano altri Stati, quali ad esempio i Paesi Bassi, nei quali, in ragione della particolare configurazione territoriale, si era sviluppata una imprenditoria privata di settore che intendeva adottare modelli più prettamente liberistici e concorrenziali⁽⁵⁰⁾.

Il mercato aereo intra-comunitario aveva, dunque, pedissequamente seguito la legislazione vigente a livello mondiale, contenuta nella Convenzione di Chicago del

⁽⁴⁹⁾ Così MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 51.

⁽⁵⁰⁾ Al riguardo cfr. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 51 ss.

1944 ⁽⁵¹⁾, che tutt'oggi rappresenta il principale accordo multilaterale sull'aviazione civile internazionale ed in cui è sancito il fondamentale principio della sovranità degli Stati sullo spazio aereo sovrastante il proprio territorio ed il riconoscimento delle cinque libertà dell'aria ⁽⁵²⁾.

In ordine al riconoscimento di tali libertà, basti ricordare in questa sede che, all'interno della citata Convenzione, esso assume diversa portata a seconda della tipologia dei voli. È, infatti, ivi prevista una distinzione tra i «servizi aerei internazionali non registrati» ed i «servizi aerei internazionali registrati» senza, tuttavia, che di ciò venga fornita una precisa definizione e distinzione – che viene dalla dottrina ricondotta a quella tra voli *charter* e voli di linea – e che però è stata di fatto rimessa alla regolamentazione da parte dei singoli Stati, con conseguente inevitabile perdita di uniformità ⁽⁵³⁾.

⁽⁵¹⁾ La Convenzione di Chicago del 1944 ha dato origine all'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione civile (ICAO), con il rango di istituto specializzato delle Nazioni Unite per l'aviazione civile internazionale. Detta convenzione è stata recepita nell'ordinamento italiano con legge di ratifica ed esecuzione n. 616, del 6 marzo 1948, in *Supplemento ordinario alla G.U.*, n. 131 dell'8 giugno 1948. A tal riguardo v. FRANKLIN M., PORTER S., *Sovereignty over airspace and the Chicago Convention: Northern Cyprus*, in *Air Law*, 2010, p. 63 ss.; GRIGOLI M., *Profili del diritto dei trasporti nell'attuale realtà normativa*, Bologna, 2003, p. 271 ss.; BALLARINO T. – BUSTI S., *Diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988, p. 56 ss.

⁽⁵²⁾ Più precisamente si tratta di due libertà di natura tecnica: la prima consiste nella libertà di sorvolo ovvero nel diritto per un aeromobile di sorvolare senza atterrare lo spazio aereo di uno Stato diverso da quello di bandiera; la seconda è la libertà di atterraggio e di sosta che consente ad un aeromobile di atterrare e di sostare sul territorio di uno Stato diverso da quello di bandiera unicamente per ragioni di carattere tecnico (es. riparazioni o rifornimento). Alla libertà tecniche si sommano poi le tre libertà commerciali: libertà di sbarco, libertà di imbarco e libertà di sbarco ed imbarco in riferimento a passeggeri, merci o posta tra aeroporti ubicati sul territorio di due diversi Stati, terzi rispetto a quello di bandiera. Sulle libertà dell'aria cfr. v. CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Vol. I, Milano, 2011, p. 279 ss.; AA.VV., *Struttura di mercato e regolamentazione del trasporto aereo*, F. PADOA SCHIOPPA– KOSTORIS (a cura di), Bologna, 1995, p. 71 ss.; DUPONT-ELLERAY M., *La politique communautaire de l'aviation civile, de la libéralisation du transport aérien au ciel unique européen*, in *Rev. fr. dr. aér.*, 2002, p. 353 ss.

⁽⁵³⁾ In materia di distinzione tra voli di linea e *charter* v. ZUNARELLI S., PULLINI A., *I servizi di trasporto aereo*, in *Il diritto del mercato del trasporto*. (a cura di) ZUNARELLI S., in *Trattato di Diritto Commerciale*, 2008, p. 11 ss. nonché TURCO BULGHERINI E., *Servizi aerei di*

Merita precisare, inoltre, come nel sistema delineato dalla Convenzione di Chicago, l'esercizio dei servizi aerei di linea e non, incontra particolari limitazioni riconducibili alla libertà degli Stati contraenti di limitare o proibire, per motivi militari o di sicurezza pubblica e senza discriminazioni fondate sulla nazionalità dell'aeromobile, il sorvolo del proprio territorio.

Orbene, l'atteggiamento generale di diffidenza e resistenza degli Stati a riconoscere senza condizionamenti le libertà dell'aria a favore degli aeromobili stranieri, non ha consentito di realizzare una regolamentazione multilaterale in materia di scambio dei diritti di traffico nei servizi aerei di linea.

Tale riconoscimento è, infatti, avvenuto soltanto tramite la stipulazione di accordi bilaterali ⁽⁵⁴⁾, nel complesso più di duecento, in vigore tra ogni coppia di Stati membri i quali prevedono una forma estremamente rigida di controllo sull'entrata e sulla capacità offerta. Detti accordi, più nello specifico, hanno ad oggetto la designazione delle compagnie aeree autorizzate ad effettuare i servizi aerei

linea e servizi aerei non di linea, in AA. VV., *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002, p. 392 ss. In sintesi, può dirsi che, in ordine ai servizi aerei internazionali non registrati, stante le previsioni di cui alla Convenzione di Chicago, ogni Stato contraente riconosce agli aeromobili battenti bandiera di qualsiasi altro Stato contraente, il diritto di compiere voli sul proprio territorio senza sostarvi per scopi non commerciali. Vengono, cioè, ammesse le prime due libertà tecniche senza che sia necessario un permesso preventivo da parte dello Stato interessato. Anche l'esercizio delle libertà commerciali non risulta subordinato all'ottenimento di un preventivo permesso, sebbene incontri comunque una serie di limiti nella discrezionalità riconosciuta a ciascuno Stato che ritenga opportuno porre delle limitazioni al riguardo. Certamente meno liberale è la disciplina dei servizi aerei internazionali registrati, che possono essere esercitati sopra o entro il territorio di uno Stato contraente solo previo permesso speciale o apposita autorizzazione da parte dello Stato *de quo*. È, dunque, preclusa qualsivoglia possibilità di esercizio non autorizzato delle libertà dell'aria, siano esse tecniche o commerciali. Sul punto v. CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., p. 282.

⁽⁵⁴⁾ Ci si riferisce ai c.d. *bilateral agreements*, di cui all'art. 6 della Convenzione di Chicago del 1944. Al riguardo v. DIEDERIKS VERSCHOOR I. H. Ph., *An introduction to air law*, The Hague, 2001, p. 52 ss.

sulle rotte concordate, la ripartizione delle rotte, i criteri di formazione delle tariffe e la previsione di tutti gli aspetti relativi ai voli tra i due paesi capolinea ⁽⁵⁵⁾.

Di regola l'autorizzazione è rivolta ad un unico vettore per Paese, tipicamente l'aerolinea di bandiera, che è chiamato ad operare i collegamenti tra le due nazioni ⁽⁵⁶⁾. Relativamente alle tariffe basti ricordare che queste vengono concordate tramite accordi tra le compagnie interessate per lo più in sede IATA, e fissate ad un livello estremamente elevato, in maniera tale da poter compensare gli alti costi operativi che la realtà europea prevedeva ⁽⁵⁷⁾.

Da una simile situazione sono negli anni derivati ricchi duopoli a discapito evidentemente dei passeggeri ed a tutto vantaggio dei vettori aerei. Orbene, merita ricordare al riguardo che, prima dell'intervento comunitario in soccorso di tale situazione, alcuni Paesi, tra cui Olanda, Regno Unito, Belgio e Irlanda hanno scelto di stipulare accordi bilaterali più liberi, guardando con interesse all'esperienza d'oltreoceano già avviata dagli Stati Uniti d'America ⁽⁵⁸⁾.

Tra i fattori che successivamente hanno concorso all'attuazione di una politica comune in materia di trasporto aereo nell'ambito comunitario, deve certamente annoverarsi l'orientamento statunitense, che con l'*Air Line Deregulation Act* del

⁽⁵⁵⁾ Cfr. BOGOSIAN R. W., *Aviation negotiations and the U.S. model agreement*, in *Journ. air. law comm.*, 1981, p. 1007 ss.; HAVEL B. F., *In search of open skies*, The Hague-London-Boston, 1997, p. 41 ss.

⁽⁵⁶⁾ Si era, cioè, preferito optare per una politica di conservazione e protezione dei mercati di riferimento, mediante un massiccio ricorso alle negoziazioni bilaterali che «finiva inesorabilmente per favorire le sole compagnie di bandiera», impedendo in tal modo ad altre imprese l'accesso al settore del mercato aereo. Sul punto v. ROSSI DAL POZZO F., *Servizio di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Milano, 2008, p. 7;

⁽⁵⁷⁾ Cfr. VALDANI E., JARACH D., *Compagnie aeree e deregulation: strategie di marketing nei cieli senza frontiere*, Milano, 1997, p. 132.

⁽⁵⁸⁾ Sul cabotaggio aereo v. SIA M. A. L., *Il cabotaggio aereo nella convenzione di Chicago del 1944 e nella disciplina comunitaria*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 31 ss.; PLATT J. R., *The creation of a community cabotage area in the European Community and its implications for the U.S. bilateral aviation system*, in *Air law*, 1992, p. 183 ss.

1978 (⁵⁹), ha abolito ogni forma di controllo sul settore aereo da parte del potere pubblico, che si era costituito all'indomani della grande repressione e che rispecchiava l'avversione verso il libero mercato che a quel tempo dominava nell'opinione pubblica. Con tale provvedimento il criterio del libero mercato e della concorrenza ha sostanzialmente sostituito la normativa disciplinante l'entrata, l'uscita ed i prezzi di settore contenuta nel *Civil Aeronautics Act* (⁶⁰).

In esso era contenuta, infatti, la previsione di misure che, seppure nella loro efficacia transitoria, comportavano il sacrificio di uno degli essenziali fondamenti della libertà dei traffici aerei – ovvero il potere delle compagnie di ridurre, sospendere o interrompere definitivamente l'esercizio dei servizi di volo in ragione di una valutazione di carattere prettamente economico-aziendale – in ragione dell'esigenza di garantire un collegamento aereo «essential» con le «smaller American communities» (⁶¹).

Il risultato di siffatto intervento, chiaramente volto ad ottenere l'adozione di misure di tutela dei «local services» è stato, dunque, quello di un importante abbattimento dei costi che risultavano molto elevati a causa di una ridotta attenzione al controllo dei costi operativi e che venivano interamente riversati sul consumatore mediante il sistema tariffario. Un ulteriore effetto positivo è stata l'incentivazione di

(⁵⁹) FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 335 ss.

(⁶⁰) Cfr. VALDANI E., JARACH D., *Compagnie aeree e deregulation: strategie di marketing nei cieli senza frontiere*, cit., p. 7;

(⁶¹) Al riguardo cfr. SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 45 ss.; anche in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo. Atti del Convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002, p. 89 ss., nonché in *La liberalizzazione del trasporto aereo e gli oneri di pubblico servizio: normativa comunitaria ed esperienza italiana*, in AA.VV., Fanara E. (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo* (Atti del Convegno di Marisipica, 29 agosto – 4 settembre 1999), Messina, 2000, p. 481 ss.

nuove opportunità imprenditoriali, in grado di offrire nuovi e differenti servizi volti a soddisfare le specifiche esigenze dei consumatori.

Diversamente dalla precedente esperienza americana degli Anni '70, la CEE preferì però puntare su una liberalizzazione meno marcata, meno rapida e probabilmente anche meno completa, ma comunque capace di realizzare l'assorbimento dei vari mercati nazionali in un unico mercato europeo ed in grado di consentire l'operare concreto della concorrenza nel settore dei trasporti aerei in ambito comunitario ⁽⁶²⁾.

Occorre, altresì, evidenziare come, accanto all'orientamento statunitense, al raggiungimento di tale scopo, hanno contribuito fortemente anche le pronunce della Corte di Giustizia comunitaria ed in particolare la citata sentenza del 30 aprile 1986, c.d. *Nouvelles Frontières* ⁽⁶³⁾.

Con questa sentenza la Corte, infatti, ha fissato i principi sia della diretta applicabilità, anche al trasporto aereo, delle norme generali dettate dal Trattato Cee in materia di concorrenza, sia più espressamente la regola della contrarietà con tali norme di tariffe concordate in violazione dell'allora art. 85 TCEE (oggi art. 101 TFUE). Al contempo, i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che al Consiglio ed

⁽⁶²⁾ Sul punto v. ROMANELLI G. - TULLIO L. (a cura di), *Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei (c.d. terzo pacchetto)*, Cagliari, 1999, p. 7.

⁽⁶³⁾ Cfr. C. giust. Cee, sentenza 30 aprile 1986, cause riunite da 209 a 213/84, in *Racc.*, 1986, p. 1425 ss. Per i relativi commenti si vedano, fra gli altri, GIARDINA A., *Attuali prospettive della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1989, p. 19 ss.; MANZINI P., *I principi comunitari in materia di concorrenza nella nuova disciplina del trasporto aereo*, in *Dir. comunit. scambi intern.*, 1988, p. 81 ss.; PIVA P., *Norme antitrust e trasporto aereo nelle Comunità europee*, in *Dir. comunit. scambi intern.*, 1988, p. 69 ss.; GIUFFRIDA R., *L'applicabilità delle norme CEE sulla concorrenza alle procedure nazionali di omologazione delle tariffe aeree*, in *Giust. civ.*, 1987, I, p. 463 ss.; BASEDOW J., *National Authorities in European Airline Competition Law*, in *Eur. Competition Law Rev.*, 1988, p. 342 ss.; FRIEND M., *Competition in the air transport Sector*, in *Eur. Competition Law Rev.*, 1987, p. 207 ss.

agli altri organi comunitari correva l'obbligo di emanare norme attuative dell'art. 3, lett. f) del TCEE in relazione al settore marittimo ed aereo ⁽⁶⁴⁾.

In questo modo si sono poste le basi della successiva deregolamentazione del settore del trasporto aereo, fenomeno che, tuttavia, ha visto la luce in maniera lenta e progressiva e che, come si vedrà oltre, non è stato privo di effetti collaterali ed esente da critiche.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. C. giust. Cee, sentenza 22 maggio 1985, *Parlamento c. Consiglio*, causa 13/83, in *Racc.*, 1985, p. 1513 ss.

2.2 La liberalizzazione dei servizi aerei comunitari: l'Atto Unico Europeo ed il c.d. *primo pacchetto*: i Regolamenti Cee nn. 3975 e 3976 e la Direttiva Cee n. 601 del 1987.

Durante gli anni '80 la Commissione europea ha poi avviato una nuova fase, promuovendo l'istituzione di una politica comune del trasporto aereo che, come più volte sottolineato, sino a quel momento, l'art. 84 co. 2 del Trattato istitutivo del 1957 (corrispondente all'art. 80 TCE, odierno art. 100 TUE) subordinava alla decisione unanime del Consiglio⁽⁶⁵⁾.

All'interno di tale panorama normativo, l'Atto Unico Europeo, firmato a Lussemburgo ed all'Aja rispettivamente il 17 ed il 28 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1 luglio del 1987, ha segnato un importante punto di svolta. Esso, infatti, ha novellato l'ex art. 84 del Trattato di Roma, con l'introduzione della maggioranza qualificata in luogo dell'unanimità in ordine ai provvedimenti del Consiglio in materia di politica del trasporto aereo⁽⁶⁶⁾.

Ha, altresì, introdotto una regola del tutto nuova nell'ambito dei principi ispiratori del Trattato CEE: in virtù degli artt. 130 A e 130 B (divenuti successivamente con il Trattato di Amsterdam gli artt. 158 e 159, oggi corrispondenti agli artt. 174 e 175 TFUE): «la Comunità è impegnata a sviluppare ed a proseguire la

⁽⁶⁵⁾ Sul rapporto tra concorrenza e trasporto aereo v. *ex multis*, SANDULLI M. A. – INVERNIZZI R., *Trasporti aerei e aeroporti*, in CHITI M. P., GRECO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, p. 2025 ss.; ARRIGO U., *Alitalia e il mercato europeo del trasporto aereo*, in *MCR*, 2005, p. 297 ss.; NASCIBENE B., *Concorrenza e libera prestazione dei servizi nella regolamentazione dei sistemi aeroportuali e della ripartizione di traffico*, in *Giur. comm.*, 2003, p. 197 ss.

⁽⁶⁶⁾ Al riguardo v. BELLAN P. G., *L'assegnazione degli slot aeroportuali: problematiche giuridiche*, in AA. VV., *L'attività del trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, Milano, 1998, p. 54.

propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della coesione economica e sociale, assicurando la conformità al principio suddetto dell'insieme delle politiche ed azioni comunitarie»⁽⁶⁷⁾.

Merita ora sottolineare come, in ordine all'impulso decisivo raggiunto con l'adozione dell'Atto Unico Europeo, deve attribuirsi particolare rilevanza ai risultati del Consiglio Europeo tenutosi a Milano nel giugno del 1985 con specifico riferimento all'adozione del c.d. *Libro Bianco della Commissione e del Consiglio*⁽⁶⁸⁾.

Detto documento si poneva quale principale obiettivo quello della progressiva eliminazione delle barriere tra stati membri, di qualsiasi tipo (fisiche, tecniche e fiscali) e la – strumentale – armonizzazione delle regole nei settori interessati. A tal

⁽⁶⁷⁾ Sul punto v. FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 335 ss. Merita evidenziare come l'attuale testo dell'art. 174 TFUE dispone che: «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna». Come già evidenziato nel capitolo primo del presente lavoro, il Trattato di Lisbona ha aggiunto al concetto di coesione economica e sociale l'aggettivo «territoriale». A tal proposito è stato osservato che l'inserimento di tale locuzione all'interno dell'art. 174 TFUE non implica un semplice completamento semantico di un concetto, ma serve per attribuire una particolare concretezza, quasi «fisicità» all'espressione originaria: il territorio comunitario è una realtà spaziale, umana ed economica indivisibile, anche se differenziata. In tale ottica, pertanto, le differenze devono essere, da un lato, valorizzate e dall'altro, superate e ciò al fine di collegare coesione ed insularità, nell'evidente intento di correggere l'idea di insularità quale mero *handicap* ed individuando piuttosto nella condizione insulare, le potenzialità e l'esigenza di continuità territoriale. È quanto precisato nel documento: *Coesione economica, sociale, territoriale e insularità nel Trattato di Lisbona*, Cagliari-Bruxelles, 22-23 marzo 2010.

⁽⁶⁸⁾ A tal proposito si veda: COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Il completamento del mercato interno. Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo*, Bruxelles, 14 giugno 1985, Doc. COM (85) 310 def. Sul punto v. SBOLCI L., *La libera circolazione delle merci*, in AA. VV., *Diritto dell'Unione Europea – Parte speciale*, in STROZZI G. (a cura di), Torino 2010, p. 2 ss.

fine, la Commissione si impegnava ad instaurare un dialogo costante con i governi nazionali affinché essi predisponessero misure atte, nelle aree di politica europea maggiormente influenti sul libero mercato, ad eliminare le suddette barriere (punto 20 dell'Introduzione).

Non deve stupire, pertanto, che senza mezzi termini lo stesso Libro annoveri il trasporto nelle aree di rilievo sia per l'eliminazione delle barriere fisiche (menzionando i controlli alle frontiere di merci e persone), sia per il superamento di quelle tecniche, ove il trasporto assume importanza come servizio da prestarsi liberamente, passando repentinamente da strumento per il libero mercato a beneficiario dello stesso (punto 108).

Sulla scia di queste premesse e della costante bivalenza del trasporto quale strumento e fine della libera circolazione, il c.d. *primo pacchetto* composto da due regolamenti e da una direttiva, adottato dall'allora Comunità europea successivamente alla pronuncia *Nouvelles Frontières* ed all'Atto Unico Europeo, risale al 14 dicembre 1987 e segna la prima fase della deregolamentazione comunitaria dei trasporti aerei ⁽⁶⁹⁾.

In tale occasione, difatti, vennero emanati specifici atti di diritto comunitario derivato in materia di trasporti aerei di linea intracomunitari ⁽⁷⁰⁾, nonché in tema di

⁽⁶⁹⁾ A tal riguardo, merita evidenziare come la prima fase della liberalizzazione del trasporto aereo, iniziata per l'appunto nel 1987, è stata caratterizzata da una parziale liberalizzazione dei voli regionali nonché da una serie di previsioni sostanzialmente volte ad impedire agli Stati membri di opporsi all'introduzione di nuove tariffe ed a semplificare il processo di approvazione delle stesse mediante l'introduzione del principio del silenzio-assenso. Sul punto cfr. ROSSI DAL POZZO F., *Servizio di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, cit., p. 8;

⁽⁷⁰⁾ Si tratta della *Direttiva n. 87/601/Cee* del Consiglio del 14 dicembre 1987, sulle *tariffe per i servizi aerei di linea tra gli Stati membri*, in *G.U.C.E.* del 31 dicembre 1987, n. L. 374, p. 12 ss., oggi abrogata.

ripartizione della capacità passeggeri tra vettori aerei nei servizi di linea tra Stati membri e sull'accesso dei vettori aerei alle rotte di servizio aereo di Linea tra gli Stati membri ⁽⁷¹⁾.

Proprio la decisione n. 87/602/Cee «ha costituito un primo passo verso la liberalizzazione in materia di ripartizione della capacità passeggeri e di accesso al mercato, liberalizzazione necessaria per il completamento del mercato interno nel settore dei trasporti aerei» ⁽⁷²⁾. Essa, infatti, ha avuto quale precipuo obiettivo quello di ridurre «i vincoli artificiali imposti ai vettori aerei» nel convincimento che «un accesso accresciuto al mercato stimolerà lo sviluppo del settore comunitario dei trasporti aerei e contribuirà a migliorare i servizi offerti agli utenti» ⁽⁷³⁾.

Tra le altre innovative misure ricomprese nel c.d. *primo pacchetto*, meritano di essere ricordati due Regolamenti destinati alle imprese ed aventi ad oggetto le pratiche anticoncorrenziali poste in essere dalle medesime. Il Reg. Cee 3975/87 ⁽⁷⁴⁾ –

⁽⁷¹⁾ Si tratta della *Decisione n. 87/602/Cee del Consiglio* del 14 dicembre 1987, sulla *Ripartizione della capacità passeggeri tra vettori aerei nei servizi di linea tra Stati membri e sull'accesso dei vettori aerei alle rotte di servizio aereo di linea tra Stati membri*, in *G.U.C.E.* del 31 dicembre 1987, n. L. 374, p. 19 ss., anch'essa attualmente abrogata.

⁽⁷²⁾ Così si legge nel secondo «considerando» del *Reg. Cee n. 2343/90* del Consiglio del 24 luglio 1990, *sull'accesso dei vettori aerei alle rotte intracomunitarie di servizio aereo di linea e sulla ripartizione della capacità passeggeri tra vettori aerei nei servizi aerei di linea tra Stati membri*, in *G.U.C.E.* n. L. 217 del 2 agosto 1990, sostitutivo della *Decisione n. 602/87*, in materia di ripartizione della capacità di trasporto aereo tra vettori comunitari operanti sulla medesima rotta intracomunitaria, parzialmente sostituito dal *Reg. Ce n. 2408/92*, a sua volta da ultimo abrogato dal *Reg. Ce n. 1008/2008*.

⁽⁷³⁾ Così si legge nel secondo e quarto «considerando» della *Decisione n. 87/602/Cee*, citata alla nota n. 87. A tal proposito v. FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 338 ss.

⁽⁷⁴⁾ *V. Reg. Cee 3975/87* del Consiglio del 14 dicembre 1987, relativo alle modalità di applicazione delle regole della concorrenza alle imprese di trasporti aerei, in *G.U.C.E.* del 31 dicembre 1987, n. L. 374, p. 1 ss., modificato dal *reg. Cee n. 2410* e dal *reg. Cee. 2411*, entrambi del 23 luglio 1992 ed abrogato dal *reg. Ce n. 411* del 26 febbraio 2004, in *G.U.C.E.*, n. L 068 del 6 marzo 2004, p. 1-2, da ultimo sostituito dal *Reg. Ue n. 487/2009*, del 25 maggio 2009, in *G.U.U.E.*, n. L 148, dell'11 giugno 2009, p. 1.

modificato dal Reg. Ce n. 411/2004 ⁽⁷⁵⁾ e da ultimo sostituito dal Reg. Ue n. 487/2009 ⁽⁷⁶⁾ – relativo alle modalità di applicazione delle regole della concorrenza alle imprese di trasporti aerei, ed il Reg. Cee n. 3976/87 ⁽⁷⁷⁾, con il quale la Commissione è stata abilitata a concedere «esenzioni di gruppo» ai sensi dell'art. 85 co. 3 del Trattato di Roma (divenuto poi art. 81 par. 3 TCE, ed oggi art. 101 TUE), nel campo del trasporto aereo, ovvero a dichiarare con proprio regolamento che, a determinati accordi tra imprese, decisioni di associazioni di imprese e pratiche concordate, non si applica il divieto sancito dall'art. 85 co. 1 TCEE (poi art. 81 co. 3 TCE ed oggi art. 101 TUE) ⁽⁷⁸⁾.

Tra gli accordi, pratiche concordate o decisioni per le quali era possibile l'esenzione di gruppo ai sensi dell'ex art. 85 co. 3 TCEE, il citato Reg. Cee n. 3976/87 prevedeva «l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti e la programmazione degli orari, a condizione che i vettori aerei interessati siano autorizzati a partecipare a tali intese, che le procedure nazionali e multilaterali per dette intese siano trasparenti e che essi tengano conto di qualsiasi restrizione e norma

⁽⁷⁵⁾ V. Reg. Ce n. 411/2004 del Consiglio, del 26 febbraio 2004, che abroga il reg. Cee n. 3975/87 e modifica il Reg. Cee n. 3976/87 e il Reg. Ce n. 1/2003 relativamente ai trasporti aerei tra la Comunità e i paesi terzi, in *G.U.C.E.* n. L 68, del 6 marzo 2004, p. 1-2, ora sostituito dal Reg. Ue n. 487/2009, del Consiglio del 25 maggio 2009, in *G.U.U.E.*, n. L 148, dell'11 giugno 2009, p. 1.

⁽⁷⁶⁾ V. Reg. Ue n. 487/2009, del Consiglio del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione dell'articolo 81, pgf. 3 del trattato (oggi art. 101, pgf. 3 TFUE) a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei, in *G.U.U.E.*, dell'11 giugno 2009, L 148, p. 1 ss., attualmente in vigore

⁽⁷⁷⁾ Reg. Cee 3976/87 del Consiglio del 14 dicembre 1987, *relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3 del trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei*, in *G.U.C.E.* del 31 dicembre 1987, n. L. 374, p. 9 ss., successivamente modificato dal Reg. Ce n. 411/2004 ed oggi sostituito dal Reg. 487/2009, del Consiglio del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione dell'articolo 81, pgf. 3 del trattato (oggi art. 101, pgf. 3 TFUE) a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei, in *G.U.U.E.* n. L 148, dell'11 giugno 2009, p. 1 ss.

⁽⁷⁸⁾ Al riguardo cfr. BELLAN P. G., *L'assegnazione degli slot aeroportuali: problematiche giuridiche*, cit., p. 55.

di distribuzione stabilita dalle autorità nazionali o internazionali e di qualsiasi diritto che i vettori aerei possono aver storicamente acquisito»⁽⁷⁹⁾.

Ebbene, tali esenzioni, ai sensi di quanto statuito nel Regolamento *de quo*, sarebbero dovute scadere il 31 gennaio 1991 laddove lo stesso Regolamento avrebbe dovuto essere oggetto di revisione entro il 30 giugno 1990, a riprova della volontà del legislatore comunitario di considerare le esenzioni relative alle consultazioni tariffarie come un'eccezione rispetto ai principi di libera concorrenza cui si ispira la politica comunitaria. Queste esenzioni, cioè, avrebbero dovuto essere ammesse soltanto temporaneamente ed in via provvisoria in attesa della totale liberalizzazione della materia⁽⁸⁰⁾.

Detta prima fase della liberalizzazione delle tariffe aeree in ambito comunitario, che per l'appunto aveva avuto inizio con i Regolamenti nn. 3975 e 3976 del 1987, si completò con l'emanazione della Direttiva Cee n. 601 sempre del 1987⁽⁸¹⁾, attualmente abrogata, la quale – a differenza dei sopra ricordati regolamenti che vedevano quali destinatari le imprese ed avevano ad oggetto la normativa in materia di concorrenza – era rivolta agli Stati membri e prevedeva tutta una serie di regole finalizzate ad accrescere la flessibilità tariffaria⁽⁸²⁾.

Tale atto di diritto derivato, che trovava applicazione esclusivamente in riferimento alle tariffe aeree di linea applicate su rotte internazionali tra due aeroporti

⁽⁷⁹⁾ Così dispone l'art. 2, paragrafo 2, 4° trattino del Regolamento 3976/87/Cee del Consiglio del 14 dicembre 1987.

⁽⁸⁰⁾ A tal riguardo si veda: BRIGNARDELLO M., *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Torino, 2000, p. 98;

⁽⁸¹⁾ V. Dir. Cee n. 601/87 del Consiglio del 14 dicembre 1987, sulle tariffe per i servizi aerei di linea tra gli Stati membri, in *G.U.C.E.* del 31 dicembre 1987, n. L. 374, p. 12 ss., oggi abrogata.

⁽⁸²⁾ Al riguardo v. SANCETTA G., *Il servizio di trasporto aereo nella dinamica del sistema turistico*, Padova, 2002, p. 18 ss.

della Comunità per il trasporto di passeggeri e di bagagli ⁽⁸³⁾, si inseriva in un contesto in cui le tariffe fissate dalle associazioni dei vettori, per essere effettivamente applicate, dovevano necessariamente essere approvate dalle Autorità pubbliche dei due Stati capolinea ⁽⁸⁴⁾.

Al contempo, la Comunità conscia, sia del fatto che un meccanismo troppo rigido nella fissazione delle tariffe che non si adeguava all'evoluzione del mercato, avrebbe finito col non avvantaggiare né i vettori aerei né gli utenti, sia delle conseguenze negative che si sarebbero potute verificare in seguito ad una liberalizzazione improvvisa della formazione dei prezzi come quella statunitense, aveva preferito procedere per gradi.

In particolare, si era optato per il mantenimento di un regime di determinazione delle tariffe autoritativo, introducendo al contempo particolari procedure allo scopo di offrire ai vettori aerei «una maggiore possibilità di sviluppare i mercati e di soddisfare le esigenze degli utenti» ⁽⁸⁵⁾ in maniera tale da «incoraggiare i vettori aerei a controllare i costi, aumentare la produttività e fornire servizi aerei efficienti a prezzi attraenti» ⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸³⁾ Più nello specifico, detta direttiva non si applicava alle tariffe riguardanti i voli di cabotaggio ed a quelli tra aeroporti ubicati rispettivamente di uno Stato comunitario e di un paese terzo, nonché alle tariffe *charter*. Ed ancora non rientravano nella sfera di operatività della direttiva n. 601/87 neppure le tariffe per il trasporto di merci, così come agevolmente ricavabile dalla definizione di «tariffe aeree di linea» di cui all'art. 2, lett. a) che, per l'appunto, si riferisce ai corrispettivi relativi esclusivamente al trasporto di passeggeri e bagagli.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. BRIGNARDELLO M., *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, cit., p. 102.

⁽⁸⁵⁾ Primo considerando della Direttiva Cee n. 601/87, in *G.U.C.E.*, 31 dicembre 1987, n. L. 374, p. 12 ss. Per un approfondimento sul tema v. TUO C., *Il Trasporto aereo nell'Unione Europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, Torino, 2008, p. 24; nonché LA SPINA M. P., *Le condizioni IATA e la concorrenza nel trasporto aereo di merci*, in *Giureta*, Vol. VIII, 2010, p. 617 ss.

⁽⁸⁶⁾ Secondo considerando della Direttiva Cee n. 601/87, di cui alla nota che precede.

Da quanto sinora affermato, si evince quindi chiaramente come nella prima fase della liberalizzazione del trasporto aereo il legislatore comunitario ha sostanzialmente cercato di contemperare le esigenze e gli interessi, per un verso, dei vettori aerei e, per altro verso, degli utenti che a causa della loro differente natura non sempre risultavano facilmente conciliabili ⁽⁸⁷⁾.

Orbene, l'insieme di tali norme che, come sopra precisato, segnavano la prima fase di liberalizzazione dei traffici aerei intracomunitari, aveva dato il via ad un processo di liberalizzazione graduale, caratterizzato da una minore rigidità del criterio di ripartizione delle capacità di traffico sulle rotte bilaterali colleganti due paesi della comunità stabilito nella misura del 50:50 a favore dei vettori di entrambi gli Stati membri ⁽⁸⁸⁾.

Per quanto attiene alle tariffe, restando fermo il principio della doppia approvazione delle tariffe da parte degli Stati, cui la Direttiva 87/601/Cee imponeva il dovere di procedere ad un'attenta valutazione delle tariffe presentate dai loro vettori, e sui quali il trasporto aereo veniva effettuato, era possibile rinvenire in tale atto dei precisi criteri sulla cui base gli Stati potevano rifiutare l'approvazione di tariffe proposte dai vettori aerei ⁽⁸⁹⁾, una procedura di silenzio-assenso nell'ipotesi di inerzia delle amministrazioni competenti su una richiesta di approvazione di tariffe e

⁽⁸⁷⁾ Così in BRIGNARDELLO M., *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, cit., p. 102.

⁽⁸⁸⁾ Si veda: MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 172.

⁽⁸⁹⁾ Sul punto merita evidenziare come il rifiuto dell'approvazione era legato all'accertamento dell'esistenza di una pratica di *dumping*, e non poteva essere fatto valere al solo scopo di proteggere determinate imprese di trasporto, da un vettore che grazie ad un'organizzazione efficiente, avesse offerto agli utenti tariffe più convenienti rispetto a quelle del concorrente.

la creazione delle c.d. *zone di flessibilità tariffarie* all'interno delle quali i vettori possono praticare sconti o tariffe preferenziali ⁽⁹⁰⁾.

Poiché il processo di approvazione delle tariffe, secondo quanto statuito dall'art. 4, par. 1 della Direttiva 87/601/Cee, doveva avvenire ad opera delle Autorità aeronautiche degli Stati interessati, i vettori avevano in primo luogo l'onere di depositare presso queste ultime le tariffe da approvare, anche a seguito di consultazioni con altri vettori, così come generalmente accadeva negli accordi bilaterali di determinazione da parte delle associazioni di vettori (ad es. in sede IATA), ma anche individualmente per opera di un singolo vettore ⁽⁹¹⁾.

In secondo luogo, il principio della doppia approvazione delle tariffe, utilizzato in molteplici accordi bilaterali, risultava semplificato in forza del disposto di cui all'art. 4, par. 2, ai sensi del quale se entrambe le Autorità aeronautiche degli Stati interessati non avessero manifestato l'intenzione di non approvare le tariffe entro un periodo di trenta giorni a decorrere dalla data di presentazione, queste ultime si sarebbero dovute ritenere a tutti gli effetti approvate.

Veniva, cioè, in tal modo introdotto il meccanismo del silenzio-assenso avente quale *ratio* proprio quella di accelerare il meccanismo di approvazione delle tariffe affinché le stesse fossero maggiormente rispondenti alla continua evoluzione del mercato.

Nell'ipotesi in cui le Autorità aeronautiche di uno Stato non avessero approvato la tariffa sottopostagli, l'art. 7 stabiliva che gli Stati interessati erano tenuti

⁽⁹⁰⁾ Cfr. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 172.

⁽⁹¹⁾ Era proprio questo uno degli aspetti maggiormente innovativi introdotto dall'art. 4, par. 1 della Dir. Cee 601/87 in forza del quale, per la prima volta, la determinazione delle tariffe poteva avvenire ad opera del singolo vettore individualmente, anche senza la necessaria consultazione di altri vettori.

a procedere a consultazioni, che avrebbero dovuto concludersi nel termine di ventuno giorni, al fine di addivenire ad un accordo ⁽⁹²⁾. Qualora le consultazioni non avessero avuto esito positivo, gli Stati, entro ulteriori sette giorni, avrebbero dovuto nominare un arbitro o un collegio di tre arbitri che entro il termine di ventuno giorni si sarebbero dovuti pronunciare. La sentenza arbitrale avrebbe dovuto essere confermata dalla Commissione entro dieci giorni.

Infine, la Direttiva 87/601/Cee introduceva un principio di approvazione automatica per le tariffe applicate dai vettori di terza e quarta libertà ⁽⁹³⁾ e rientranti in determinate *zone di flessibilità*. Si trattava di tariffe c.d. *ridotte* o *a forte riduzione* rispetto a quella di riferimento, definita dall'art. 2, lett. c), come la «normale tariffa aerea economica praticata da un vettore di terza o quarta libertà sulle rotte in questione» ⁽⁹⁴⁾.

In particolare, per ottenere l'approvazione automatica, occorreva non solo che le tariffe fossero comunicate agli Stati interessati almeno ventuno giorni prima della loro entrata in vigore, ma anche che esse rispettassero le condizioni stabilite

⁽⁹²⁾ Detta disposizione aveva quale obiettivo quello di evitare di rimandare eccessivamente nel tempo la decisione di approvazione o meno di una tariffa.

⁽⁹³⁾ Ci si riferisce alla terza e quarta libertà delle cinque libertà dell'aria riconosciute dalla Convenzione di Chicago del 1944. Sinteticamente occorre ricordare che la prima e la seconda libertà consistono nel diritto di sorvolo dello spazio aereo delle altre parti contraenti e nell'atterraggio per motivi tecnici sui territori delle stesse, da parte dei veicoli delle parti contraenti. La terza libertà consiste nel diritto di un vettore aereo di sbarcare, nel territorio di un altro Stato, passeggeri, merci e posta imbarcati nello Stato che gli ha rilasciato la licenza; mentre la quarta libertà concerne il diritto di un vettore aereo autorizzato in uno Stato di imbarcare, nel territorio di un altro Stato, passeggeri, merci e posta da sbarcare nello Stato che gli ha rilasciato la licenza. Da ultimo, la quinta libertà dell'aria è rappresentata dal diritto di trasportare passeggeri, merci o posta tra due Stati diversi rispetto a quello che ha rilasciato la licenza al vettore. Per una disamina più ampia di tale argomento, si rimanda a BUSTI S., *Diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988, p. 56 ss.

⁽⁹⁴⁾ Così si legge nel testo originale: «*as the normal economy air fare charged by a third or fourth freedom air carrier on the routes in question*». Tratto e tradotto da: HAVEL B. F., *In search of open skies, law and policy for a new era in International aviation*, London-Boston, 1997, p. 307.

dall'Allegato II della stessa direttiva. Tali condizioni riguardavano principalmente le caratteristiche di viaggio, la durata del soggiorno, i tempi e le modalità di prenotazione e l'età dei passeggeri ⁽⁹⁵⁾).

In conclusione, può affermarsi che la Direttiva 87/601/Cee, malgrado la portata innovativa contenuta sul piano normativo, ancor più che i regolamenti di deregolamentazione, ha rappresentato il vero motore dell'approccio concorrenziale nel settore del trasporto aereo da parte degli stati membri, per un motivo più politico che precettivo. Essa, infatti, pur essendosi limitata a fornire una regolamentazione delle tariffe del trasporto aereo di linea tra gli Stati membri, cercando di introdurre elementi di concorrenzialità ma al tempo stesso circoscrivendoli, ne ha avviato il processo di liberalizzazione costringendo gli stati membri ad attivarsi e costituendo così un forte stimolo sia per gli organismi comunitari, sia, e soprattutto, per gli stati membri stessi ⁽⁹⁶⁾).

⁽⁹⁵⁾ Al riguardo cfr. RINALDI BACCELLI G., *Concorrenza e liberalizzazione nel trasporto aereo: profili giuridici*, in *Trasp.*, 59/1993, p. 187 ss.

⁽⁹⁶⁾ Così in: BRIGNARDELLO M., *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Torino, 2000, p. 107.

2.3 Il c.d. *secondo pacchetto* di liberalizzazione: i Regolamenti Cee nn. 2342 e 2343 del 1990.

Nel luglio del 1990, ovvero a meno di tre anni dall'entrata in vigore del c.d. *primo pacchetto* di provvedimenti, e comprovati i primi effetti della deregolamentazione del settore aereo, ha avuto inizio la seconda fase di tale deregolamentazione. Ed invero, il c.d. *secondo pacchetto* di Regolamenti ha sostituito la precedente disciplina ed ha contribuito ad accrescere ulteriormente la libertà dei vettori sotto il profilo sia delle capacità di trasporto da offrire sui traffici intracomunitari, sia della fissazione delle proprie tariffe ⁽⁹⁷⁾.

In riferimento al primo profilo, il Reg. Cee n. 2343/1990 ⁽⁹⁸⁾ conteneva la previsione di un importante ampliamento della terza e della quarta libertà a favore dei vettori aerei della Comunità operanti sui traffici intracomunitari, cui si sommavano altresì rilevanti aperture all'esercizio della quinta libertà ⁽⁹⁹⁾.

L'art. 6 del suddetto Regolamento, prevedeva un aumento dei casi in cui ciascuno Stato membro era obbligato ad accettare c.d. *designazioni multiple* effettuate da altri Stati membri sui traffici bilaterali col primo, ovvero colleganti coppie di località site alle due estremità del traffico. Una disposizione di particolare

⁽⁹⁷⁾ Sul punto v. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 173.

⁽⁹⁸⁾ Si tratta del Regolamento Cee n. 2343/90 del Consiglio del 24 luglio 1990, *sull'accesso dei vettori aerei alle rotte intracomunitarie di servizio aereo di linea e sulla ripartizione della capacità passeggeri fra vettori aerei nei servizi aerei di linea tra Stati membri*, in *G.U.C.E.*, n. L. 217 del 2 agosto 1990, successivamente sostituito dalla *Decisione Cee n. 602/87*, in materia di *ripartizione della capacità di trasporto aereo tra vettori comunitari operanti sulla medesima rotta intracomunitaria*, in *G.U.C.E.* del 31 dicembre 1987, n. L. 374, p. 19 ss., parzialmente sostituito dal Reg. Ce n. 2408/92, a sua volta da ultimo abrogato dal Reg. Ce n. 1008/2008, in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss.

⁽⁹⁹⁾ Così è statuito nell'ottavo considerando del Reg. Cee n. 2343/90.

interesse era poi quella che sanciva l'eliminazione di ogni ripartizione delle quote di traffico a livello bilaterale. Ai sensi dell'art. 11 par. 1 del regolamento *de quo*: «a decorrere dal 1 novembre 1990 uno Stato membro consente ad un altro Stato di accrescere la sua quota di capacità per qualsiasi stagione di 7,5 punti percentuali rispetto alla situazione della precedente stagione corrispondente, fermo restando che ogni Stato membro può comunque esigere una quota di capacità del 60%»⁽¹⁰⁰⁾. Sul versante tariffario, il Reg. Cee n. 2342/90⁽¹⁰¹⁾, ha certamente rappresentato il «secondo stadio del graduale processo comunitario di liberalizzazione delle tariffe del trasporto aereo di linea tra aeroporti ubicati in diversi Stati membri»⁽¹⁰²⁾.

In ordine all'ambito di applicazione del regolamento comunitario in esame, occorre precisare che dallo stesso, al pari della direttiva che ha sostituito, restavano escluse le tariffe per i trasporti merci, quelle relative ai voli di cabotaggio, ai *charter* nonché ai voli effettuati tra i paesi membri della Comunità e gli Stati terzi⁽¹⁰³⁾. Nella sostanza, il Regolamento in questione non differiva dalla Direttiva Cee n. 87/601, giacché l'obiettivo di fondo rimaneva sicuramente quello di favorire un graduale processo di liberalizzazione delle tariffe, tramite l'introduzione di una maggiore

⁽¹⁰⁰⁾ V. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 173.

⁽¹⁰¹⁾ V. Reg. Cee n. 2342/90, sulle tariffe dei servizi aerei di linea, in *G.U.C.E.*, n. L. 217 dell'11 agosto 1990, p. 1 ss., sostituito dal Reg. n. 2409/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci, in *G.U.C.E.*, n. L. 240, del 24 agosto 1992, p. 15, oggi abrogato dal Reg. Ce n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L. 293, p. 3 ss.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. BRIGNARDELLO M., *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, cit., p. 107.

⁽¹⁰³⁾ La nozione di «tariffe aeree di linea», di cui all'art. 2, lett. a) del Reg. Cee n. 2342/90 si riferisce, infatti, al solo trasporto di passeggeri e bagagli, lasciando alle condizioni del libero mercato la formazione delle tariffe per il trasporto aereo di merci. Per una trattazione più approfondita del tema v. SILINGARDI G., *I servizi aerei*, in AA. VV., *Il cinquantenario del codice della navigazione*, Atti del Convegno svoltosi a Cagliari nei giorni 28-30 marzo 1992, Cagliari, 1993, p. 215.

competitività, ma impedendo al contempo che si verificassero squilibri tali da condurre alla determinazione di tariffe pregiudizievoli per gli utenti o per i vettori⁽¹⁰⁴⁾.

Infatti, nell'approvare le tariffe, il Reg. Ce n. 2342/90, all'art. 3 pgf. 1 e 2, affermava che «gli Stati membri approvano le tariffe aeree per i voli di linea dei vettori aerei delle Comunità se esse sono in congrua relazione con i pertinenti costi complessivi a lungo termine a carico del vettore aereo richiedente e tengono altresì conto dell'esigenza di una remunerazione soddisfacente del capitale e di un adeguato margine di costo per garantire standard di sicurezza soddisfacenti»; proseguiva poi statuendo che «nell'approvare le tariffe aeree ai sensi del par. 1, gli Stati membri tengono conto anche di altri fattori pertinenti, delle esigenze degli utenti e della situazione concorrenziale del mercato, incluse le tariffe degli altri vettori aerei operanti sulla stessa rotta, nonché della necessità di impedire pratiche di *dumping*».

Sempre lo stesso articolo, precisava al par. 3 che gli Stati membri potevano rifiutarsi di approvare le tariffe che si dimostravano essere «eccessivamente elevate per gli utenti o ingiustificatamente basse rispetto alla situazione concorrenziale del mercato».

Ed invero, al fine di introdurre in tale seconda fase una maggiore concorrenzialità tariffaria, il Reg. Cee n. 2342/90, aveva ampliato i casi in cui, come già previsto nella direttiva n. 601/87 dal medesimo abrogata, i vettori aerei potevano

⁽¹⁰⁴⁾ Sul punto v. BRIGNARDELLO M., *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, cit., p. 108.

ottenere un'approvazione automatica delle tariffe nel rispetto di determinate condizioni ⁽¹⁰⁵⁾.

In tal modo si otteneva un ulteriore allargamento delle cc.dd. *zone di flessibilità* rispetto al livello tariffario approvato dagli Stati interessati ad un traffico, ovvero il potere dei vettori di fissare i propri prezzi all'interno di una «forcella» allargata ⁽¹⁰⁶⁾ rispetto ai valori autorizzati dagli Stati interessati alla singola linea di traffico ⁽¹⁰⁷⁾.

Era, infine, previsto che, fino al 31 dicembre 1992, per le tariffe che non rispettavano le condizioni per poter essere approvate automaticamente, restava fermo il principio della doppia approvazione ⁽¹⁰⁸⁾.

Con i Regolamenti Cee nn. 2342 e 2343 del 1990, pertanto, si compiva, seppur prudentemente, un ulteriore passo verso la deregolamentazione sia per quanto attiene alle tariffe, sia alla capacità di trasporto nei traffici intracomunitari, ossia solo in relazione ad alcuni aspetti dei traffici comunitari. Restavano, infatti, zone d'ombra in cui ancora sopravvivevano antichi privilegi nazionali, come la riserva di cabotaggio, che, tuttavia, non ebbero lunga vita.

⁽¹⁰⁵⁾ Ci si riferisce alle condizioni elencate nell'Allegato II del Reg. Cee n. 2342/90, sulle tariffe dei servizi aerei di linea, in *G.U.C.E.*, n. L. 217 dell'11 agosto 1990, p. 1 ss.

⁽¹⁰⁶⁾ Ancor più nello specifico, l'art. 4, par. 2 lett. b) dell'atto di diritto derivato in esame, prevedeva che: «sui servizi aerei di linea sono previste le tre seguenti zone di flessibilità: una zona tariffaria normale in classe economica compresa tra il 95% e il 105% della tariffa di riferimento; una zona a tariffa ridotta, compresa tra il 94% e l'80% della tariffa di riferimento; una zona a tariffa fortemente ridotta, compresa tra il 79% ed il 30% della tariffa di riferimento».

⁽¹⁰⁷⁾ A tal riguardo v. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 174.

⁽¹⁰⁸⁾ L'art. 4, par. 5 del Regolamento 2342/90/Cee stabiliva, infatti, che: «fino al 31 dicembre 1992, le tariffe non conformi ai parr. 3 e 4 sono soggette all'approvazione di entrambi gli Stati interessati. Una tariffa si considera approvata se entro 21 giorni dalla data della sua presentazione, nessuno dei due Stati membri ha rifiutato l'approvazione».

2.4 L'adozione del c.d. *terzo pacchetto* di liberalizzazione: i primi interventi in materia di oneri di servizio pubblico (OSP).

Il processo di liberalizzazione del trasporto aereo intracomunitario, limitatamente ai profili tariffari e di accesso ai traffici, si è concluso con la terza fase della deregolamentazione, risalente al luglio del 1992 (¹⁰⁹).

Il c.d. *terzo pacchetto* di liberalizzazione, incentrato sui Regolamenti Cee nn. 2407, 2408 e 2409 del 1992 (¹¹⁰), ha perfezionato il lento e graduale processo di

⁽¹⁰⁹⁾ Al riguardo v. GIRARDI P., *La liberalizzazione dei traffici aerei in vista del mercato unico europeo*, in *Trasp.*, 1993, p. 44 ss.; RINALDI BACCELLI G., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, in *Dir. prat. av. civ.*, 2/1991, p. 242 ss.; CESARINI G. – CHIOCCHI P., *Certificato di operatore aereo*, in *Spunti di studio su: Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei c.d. terzo pacchetto*, in Romanelli G. – Tullio L. (a cura di), Cagliari, 1999, p. 43 ss.; DEMPSEY P. S., *Competition in the Air: European Union Regulation of Commercial Aviation*, in *Journ. air. law comm.*, 2001, p. 1049 ss.; GIRARDI P., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Dir. trasp.*, 1993, p. 39 ss.; TROVÒ L., *I servizi aerei*, in *Compendio di diritto aeronautico*, in Lobianco R. (a cura di), Milano, 2009, p. 131 ss.; CALLISON J. W., *Airline deregulation – only partially a hoax: the current status of the airline deregulation movement*, in *Journ. air law comm.*, 1980, p. 961 ss.; FHAY JR. R. J., *Regulation and deregulation after twenty years: what actually changed*, in *Air & space law*, 1999, p. 23 ss.

⁽¹¹⁰⁾ Si tratta, in realtà, di cinque regolamenti, più precisamente: Reg. Cee del Consiglio n. 2407/92, del 23 luglio 1992, sul *rilascio delle licenze ai vettori aerei*, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 1 ss.; Reg. Cee del Consiglio n. 2408/92, del 23 luglio 1992, *sull'accesso dei vettori aerei della comunità alle rotte intracomunitarie*, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 8 ss.; Reg. Cee del Consiglio n. 2409/92, del 23 luglio del 1992, *sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci*, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 15 ss.; Reg. Cee del Consiglio n. 2410/92, del 23 luglio 1002, che modifica il Reg. Cee n. 3975/87, *relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei*, in *G.U.C.E.*, n. L. 240, p. 18; Reg. Cee del Consiglio n. 2411/92, del 23 luglio 1992, che modifica il Reg. Cee n. 3976/87, *relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3 del Trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei*, in *G.U.C.E.*, n. L. 248, p. 19-20. Occorre precisare che a seguito dell'entrata in vigore del Reg. Ce n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L. 293, p. 3 ss., i citati regolamenti Cee n. 2407/92, n. 2408/92 e n. 2409/92, sono stati abrogati. Al riguardo v. ZUNARELLI S. – PULLINI A., *I servizi di trasporto aereo*, in *Il diritto del mercato del trasporto Il diritto del mercato del trasporto* (a cura di) ZUNARELLI S., in *Trattato di Diritto Commerciale*, 2008, p. 23 ss.; SCHMID R., *Air transport within the European Single Market – How Will it look after 1992?*, in *Air Law*, 1994, p. 199 ss.; MEROLA M., *Il "pacchetto" normativo sul finanziamento dei servizi di interesse economico generale alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale*, in Bastagno F., Radicati di

liberalizzazione del mercato dell'aviazione civile iniziato alla fine degli anni 80 dello scorso secolo ⁽¹¹¹⁾.

Esso infatti, ha determinato una progressiva apertura del mercato, fino a prevedere, a decorrere dall'aprile 1997, la libertà assoluta di effettuare cabotaggio all'interno del territorio comunitario, nonché la possibilità per lo compagnie aeree di fissare le tariffe secondo valutazioni di carattere economico, improntate alla massima discrezionalità in capo alle medesime ⁽¹¹²⁾.

In particolare, l'insieme delle suddette disposizioni normative si ispirava all'esigenza di «definire entro il 31 dicembre 1992 una politica dei trasporti aerei per il mercato interno, in conformità al disposto di cui all'art. 8 A (poi art. 18 TCE ed attualmente art. 21 TUE) del Trattato» ⁽¹¹³⁾.

In ordine ai criteri soggettivi di accesso ai traffici intracomunitari, era prevista una disciplina atta ad identificare i vettori aerei comunitari e ad indicare i requisiti che le compagnie aeree dovevano possedere per poter essere ricomprese tra tali vettori e fruire così delle libertà garantite dall'appartenenza al sistema comunitario ⁽¹¹⁴⁾.

Brozolo (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano 2007, p. 117 ss.; DOGANIS R. S., *Effectiveness of the Competition Rules within the Single Market*, in *Air Law*, 1994, p. 131 ss.; SILINGARDI G., *Liberalizzazione del trasporto aereo charter e riflessi sullo sviluppo delle attività turistiche*, in *Riv. giur. circ.*, 1995, p. 681 ss.

⁽¹¹¹⁾ V. BOCCHESI D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. Trasp.* 2009, p. 307 ss.

⁽¹¹²⁾ Per un'approfondita analisi sul tema della liberalizzazione del trasporto aereo, si veda l'indagine condotta nel 2005 dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, *Dinamiche tariffarie del trasporto aereo passeggeri* (IC 24), consultabile sul sito www.agcm.it.

⁽¹¹³⁾ Primo considerando del citato Reg. Cee del Consiglio n. 2408/92, del 23 luglio 1992, *sull'accesso dei vettori aerei della comunità alle rotte intracomunitarie*, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 8 ss., oggi abrogato dal Reg. Ce 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 175.

A tal riguardo l'art. 1, par. 1 del Reg. Cee n. 2407/92 – che deve ricordarsi è stato successivamente abrogato e sostituito dal vigente Reg. Ce n. 1008/2008 ⁽¹¹⁵⁾ – statuiva che detta normativa riguardava proprio «i requisiti per il rilascio ed il mantenimento da parte degli Stati membri delle licenze d'esercizio relative ai vettori aerei stabiliti nella Comunità», andando in tal modo a configurare sostanzialmente un potere-dovere degli Stati membri di rilasciare la licenza a tutte le compagnie in possesso dei requisiti di cui al suddetto regolamento, obbligando conseguentemente gli Stati membri a condizionare l'accesso al mercato esclusivamente sulla base di criteri qualitativi e non quantitativi.

Tale situazione favoriva la nascita di nuove compagnie europee di trasporto aereo, in capo alle quali venivano riconosciuti i medesimi diritti delle compagnie c.d. *di bandiera*, che vedevano così sfumare le loro posizioni di monopolio a favore di una molteplicità di vettori aerei nazionali, determinando di fatto, anche all'interno del singolo Stato membro, una maggiore competitività ⁽¹¹⁶⁾.

Il regolamento da ultimo citato, sancendo il principio di fungibilità «del vettore richiedente e dello Stato a cui viene richiesta la licenza» ⁽¹¹⁷⁾, prevedeva dei criteri a cui subordinava l'ottenimento di una «licenza» all'accesso ai traffici ⁽¹¹⁸⁾.

Detti criteri erano particolarmente rigorosi, e ciò all'evidente fine di escludere dal mercato i vettori non idonei. Ed invero, le Autorità competenti di ciascuno Stato membro, a cui si fosse rivolta una compagnia aerea interessata ad ottenere una

⁽¹¹⁵⁾ V. Reg. Ce n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione)*, in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss., che sarà oggetto di specifica trattazione nei successivi capitoli.

⁽¹¹⁶⁾ A tal riguardo v. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 176.

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. RINALDI BACCELLI G., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1991, p. 237 ss.;

⁽¹¹⁸⁾ Che si aggiungeva al Certificato di Operatore Aereo (COA).

licenza, potevano, ai sensi dell'art. 4 pgf. 1 e 2 del sopra citato regolamento, accogliere la relativa domanda soltanto se ricorreva un duplice ordine di requisiti:

1. l'impresa richiedente aveva la propria sede in tale Stato membro e la sua attività principale consisteva nel trasporto aereo esclusivamente ovvero in combinazione con qualsiasi altro impiego commerciale di aeromobili, riparazione e manutenzione degli stessi;
2. l'impresa richiedente doveva essere e rimanere di proprietà, direttamente o attraverso una partecipazione di maggioranza, degli Stati membri e/o di cittadini degli Stati membri, i quali avrebbero dovuto sempre esercitare il controllo effettivo sull'impresa (¹¹⁹).

Alle Autorità aeronautiche degli Stati membri era affidato il compito di controllare che le compagnie titolari di una licenza, permanessero in possesso dei requisiti richiesti dal Reg. Cee n. 2407/92. Era, infine, previsto che nell'ipotesi in cui fossero sopravvenute modifiche tali da influire sulla sussistenza dei requisiti di idoneità per il rilascio della licenza, lo Stato membro avrebbe avuto la facoltà di chiedere modifiche ai programmi operativi o altre garanzie, ed avrebbe altresì potuto sospendere o ritirare la licenza in qualsivoglia momento (¹²⁰).

(¹¹⁹) In realtà, accanto ai requisiti appena ricordati, il Reg. Cee 2407/92, richiedeva ai fini dell'ottenimento della licenza, il rispetto di ulteriori condizioni da parte dei vettori. In particolare, erano necessari particolari requisiti a carattere operativo, quali: «poter far fronte in qualsiasi momento ai suoi impegni effettivi e potenziali stabiliti in base a presupposti realistici per un periodo di ventiquattro mesi a decorrere dall'inizio delle operazioni; poter far fronte ai costi fissi e operativi connessi con le operazioni secondo i suoi piani economici e determinati in base a presupposti realistici per un periodo di tre mesi dall'inizio delle operazioni e senza tener conto delle entrate derivanti da dette operazioni», nonché «la presentazione di prove relative alla moralità o all'assenza di dichiarazione di fallimento» o il fatto che «i vettori aerei devono essere assicurati in materia di responsabilità in caso di incidenti, in particolare per quanto riguarda i passeggeri, il bagaglio, le merci trasportate la posta e i terzi». Al riguardo si vedano gli artt. 5, 6 e 7 del Reg. Cee 2407/92, cit.

(¹²⁰) Sul punto cfr. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 178.

Le modalità di accesso dei vettori aerei comunitari alle rotte intracomunitarie, sono state poi modificate dal Reg. Cee 2408/92 – ora rifuso negli artt. da 15 a 20 del sopra menzionato Reg. Ce 1008/2008 – che, ampliando il campo di applicazione delle norme europee in materia, includeva accanto ai servizi di trasporto aereo di linea, anche quelli non di linea c.d. *charter* nonché i servizi di posta aerea ed il trasporto merci ⁽¹²¹⁾.

Detto regolamento, sancendo la libertà di accesso alle rotte comunitarie da parte dei vettori comunitari a decorrere dal 1° gennaio 1993, ha eliminato, relativamente al traffico intracomunitario, la distinzione tra voli domestici e voli internazionali, fissando la piena libertà di cabotaggio a decorrere dal 1° aprile 1997 ⁽¹²²⁾.

Al riguardo, merita evidenziare come, nonostante detta scadenza, agli Stati membri era già consentito, ai sensi dell'art. 3 pgf. 4 del Reg. Cee n. 2408/92, aprire i propri traffici nazionali ai vettori che, in forza di quanto previsto dal Reg. Cee n. 2407/92 erano in possesso di licenze di trasporto rilasciate da altri Stati membri prima di tale data. Tuttavia, nessuno si avvalse di tale facoltà.

Pienamente liberalizzato, invece, era il c.d. *cabotaggio consecutivo* ⁽¹²³⁾, relativamente al quale l'accesso al traffico nazionale era consentito a condizione che, come sancito dall'art. 3 pgf. 2.2 del regolamento in esame «il vettore aereo non

⁽¹²¹⁾ In realtà, il trasporto merci era stato precedentemente liberalizzato ad opera del Regolamento Cee n. 241/91 successivamente abrogato dal più volte citato Reg. Cee n. 2408/92. Così in: MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 179.

⁽¹²²⁾ Al riguardo v. BELLAN P. G., *L'assegnazione degli slot aeroportuali: problematiche giuridiche*, in *L'attività del trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, Atti del Convegno di Modena 4 aprile 1997, Milano, 1998, p. 58;

⁽¹²³⁾ Con tale espressione si intende indicare l'imbarco e lo sbarco di passeggeri all'interno di uno Stato effettuato nell'ambito di un volo internazionale, in cui siano scalati due o più aeroporti dello stesso Paese membro.

utilizzasse, per il servizio di cabotaggio, più del 50% della sua capacità stagionale sullo stesso servizio di cui il servizio di cabotaggio costituisce l'estensione o il servizio preliminare». Con tale previsione, cioè, si volevano evitare servizi di cabotaggio consecutivo fittizi da parte di compagnie aeree non nazionali il cui intento, coprendo tale tratta internazionale, era evidentemente quello di introdursi nel mercato nazionale di uno Stato membro diverso da quello che aveva rilasciato loro la licenza, prima del 1° aprile 1997, data prevista per l'abolizione di ogni riserva a vantaggio dei vettori nazionali ⁽¹²⁴⁾.

Occorre ulteriormente evidenziare come il Reg. Cee n. 2408/92 realizzava, inoltre, un'apertura tendenzialmente piena del mercato dei trasporti aerei, affermando un principio generale di libertà di accesso ai traffici intracomunitari per tutte le compagnie europee, fatta eccezione per alcuni traffici ⁽¹²⁵⁾, per i quali l'applicabilità del regolamento *de quo* rimaneva temporaneamente sospesa.

Di particolare rilevanza, in quanto rappresenta un ulteriore deroga alla liberalizzazione degli accessi alle rotte intracomunitarie, era poi la previsione di cui all'art. 4 del Regolamento in questione, in cui il Legislatore comunitario detta una regola indirizzata alle regioni periferiche, in via di sviluppo o con aeroporti a bassa densità di traffico ⁽¹²⁶⁾.

Relativamente agli aeroporti che servono questa tipologia di regioni, infatti, la norma sopra richiamata, prevedeva che il singolo Stato membro potesse: «previa

⁽¹²⁴⁾ Sul punto cfr. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 180.

⁽¹²⁵⁾ Si veda l'art. 1, paragrafi 3 e 4 del Reg. Cee n. 2408/92, relativo alla temporanea non applicabilità dello stesso regolamento agli aeroporti siti in Gibilterra, Isole greche e Regione autonoma delle Azzorre.

⁽¹²⁶⁾ A tal proposito v. FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 335 ss.

consultazione con gli altri Stati membri interessati e dopo aver informato la Commissione e i vettori aerei operanti sulla rotta, imporre oneri di servizio pubblico idonei a garantire che su tale rotta siano prestati adeguati servizi aerei di linea rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione, cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale». Rispetto a tale tipologia di traffici, dunque, lo Stato o gli Stati interessati potevano già da allora imporre obblighi di servizio pubblico ed eventualmente affidare ad un solo vettore la gestione del servizio (¹²⁷).

In siffatte ipotesi, il diritto comunitario si preoccupava, e tutt'oggi – come si vedrà di seguito – si preoccupa, di prevedere condizioni di competitività e concorrenza nel mercato, al fine di evitare la diminuzione delle condizioni di efficienza sul traffico da parte dei vettori operanti su di esso in regime di monopolio, con conseguente diminuzione della qualità del servizio offerto od aumento dei prezzi, ovvero la creazione di rendite di posizione dominante in capo a tali vettori.

La gestione del servizio a favore di una singola compagnia in condizioni di monopolio, doveva perciò avvenire, previa selezione dei potenziali interessati, secondo procedure trasparenti ed aperte a tutti i vettori della comunità; detta selezione, inoltre, doveva essere periodicamente ripetuta ad intervalli di tempo non superiori a tre anni dalla precedente gara (¹²⁸).

Al riguardo, basti ricordare come tale procedura, oltre ad evitare uno dei principali inconvenienti verificatosi negli Stati Uniti nella fase della *deregulation*,

(¹²⁷) Cfr. SILINGARDI G., *L'incidenza della normativa comunitaria sul codice della navigazione*, in *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio (Atti del Convegno di Modena 4 aprile 1997)*, 1998, p. 33.

(¹²⁸) Al riguardo v. CARBONE S. - MUNARI F., *La legge italiana di riforma dei porti ed il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1994, p. 374 ss.

ovvero l'abbandono delle rotte periferiche scarsamente remunerative, con conseguenti proteste da parte delle comunità locali ⁽¹²⁹⁾, rappresentava il primo significativo esempio di soluzione normativa delle ipotesi di «monopolio naturale» nei servizi pubblici essenziali, e veniva, pertanto, considerata quale punto di riferimento per una molteplicità di ipotesi applicative non limitate al solo settore dei traffici aerei ⁽¹³⁰⁾.

In conformità a quanto previsto dall'art. 8 par. 2 del Reg. Cee n. 2408/92, l'esercizio del diritto aereo ai traffici intracomunitari (e successivamente anche a quelli nazionali), doveva attuarsi nel rispetto delle norme comunitarie, nazionali o locali in materia di sicurezza ed ambiente e doveva altresì restare soggetto all'esistenza di bande orarie disponibili negli scali aeroportuali interessati all'accesso al traffico, ed alle norme che disciplinavano l'allocazione degli *slots*, ovvero delle bande orarie assegnate negli aeroporti.

Agli Stati membri, in particolare, era consentito indicare alle compagnie aeree, l'aeroporto sito all'interno dello stesso sistema aeroportuale ⁽¹³¹⁾, sul quale esse erano autorizzate a fare scalo, limitatamente alla circostanza che esso servisse a soddisfare esigenze imperative connesse al proseguimento di un interesse generale e

⁽¹²⁹⁾ Cfr. SANCETTA G., *Il servizio di trasporto aereo nella dinamica del sistema turistico*, Padova, 2002, p. 19.

⁽¹³⁰⁾ Sul punto cfr. MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 184.

⁽¹³¹⁾ Con tale espressione si suole indicare un gruppo di aeroporti siti nella medesima regione geografica, così da essere considerati luoghi di partenza o destinazione sostanzialmente equivalenti ai fini di uno stesso servizio di trasporto aereo di linea. Detti sistemi sono individuati nell'Allegato I del Reg. Cee n. 2408/92.

fosse comunque coerente con il fondamentale principio comunitario della proporzionalità ⁽¹³²⁾.

Alla luce di ciò erano state ritenute illegittime le misure statali che avevano ripartito tra due aeroporti del medesimo sistema aeroportuale, rispettivamente, il traffico intracomunitario e quello di cabotaggio, in quanto veniva in tal modo fortemente penalizzata la possibilità di cabotaggio consecutivo da parte di compagnie di altri Stati della Comunità europea ⁽¹³³⁾.

Al contempo, erano stati dichiarati incompatibili con il Reg. Cee n. 2408/92, in quanto irragionevolmente discriminatori, i provvedimenti statali che impedivano al vettore di un altro Stato membro di operare, all'interno dello stesso sistema aeroportuale, sull'aeroporto largamente preferito dagli utenti rispetto a quello a cui era stato accordato l'accesso ⁽¹³⁴⁾.

Orbene, dal 1° gennaio 1993 i vettori comunitari in possesso della licenza di trasporto, conformemente a quanto statuito dal Reg. Cee n. 2407/92, potevano senza limitazioni, istituire servizi di linea su una determinata rotta, previa istanza alle Autorità competenti per la gestione del traffico aereo (o comunque silenzio-assenso) degli Stati membri, nell'ambito del quale il vettore era interessato ad operare ⁽¹³⁵⁾.

Gli stessi Stati erano obbligati ad assegnare spazi e bande orarie aeroportuali attraverso modalità non discriminatorie e sulla base delle specifiche procedure

⁽¹³²⁾ Cfr. la Decisione Cee n. 347/93, della Commissione del 28 maggio 1993 sul caso *Viva Air*, in *G.U.C.E.*, n. L 140 dell'11 giugno 1993.

⁽¹³³⁾ Cfr. la Decisione Ce n. 290/94, *TAT I*, in *G.U.C.E.* n. L. 127 del 19 maggio 1994, p. 22 ss.

⁽¹³⁴⁾ Cfr. la Decisione Ce n. 291/94, *TAT II*, in *G.U.C.E.* n. L. 127 del 19 maggio 1994, p. 18 ss. Nel caso specifico i due aeroporti coinvolti erano quelli del sistema di Parigi, ovvero *Orly* e *Charles de Gaulle*.

⁽¹³⁵⁾ Così in MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 181.

previste a livello comunitario. I provvedimenti di diniego dell'accesso ad un determinato traffico relativo ad un aeroporto o ad un sistema aeroportuale, indirizzati a compagnie in possesso di licenza, dovevano essere fondati sulle circostanze che ancora limitavano la libera prestazione dei servizi di trasporto aereo e dovevano essere comunque adeguatamente motivati ed impugnabili nante le giurisdizioni nazionali (¹³⁶).

Un'ulteriore eccezione al libero accesso dei traffici aerei era contenuta nell'art. 9 del Reg. Cee n. 2408/92, il quale stabiliva che i paesi membri potevano limitare l'accesso ai propri traffici aerei qualora sussistessero «gravi problemi di congestione e/o di carattere ambientale» o comunque quando «altri modi di trasporto possono fornire un servizio di livello soddisfacente» (¹³⁷).

Può, pertanto, in conclusione affermarsi che il Reg. Cee n. 2408/92 presentava talune eccezioni al regime di libero accesso ai traffici aerei, giustificate da esigenze temporanee o dalle caratteristiche di alcuni traffici aerei singolarmente considerati. In tale contesto, tuttavia, l'esercizio di deroghe od eccezioni che uno Stato membro poteva porre alla libertà di accesso ai traffici aerei, non era lasciato alla sua libera discrezionalità, ma era posto sotto l'incisivo controllo della

(¹³⁶) Al riguardo cfr. la Decisione Cee n. 347/93, della Commissione del 28 maggio 1993 sul caso *Viva Air*, cit., nella quale era stato dichiarato illegittimo un provvedimento statale che respingeva un'istanza di accesso ad un traffico con la semplice comunicazione che rispetto all'accesso richiesto non vi sarebbero state bande orarie disponibili. In merito ad una più approfondita trattazione della disciplina della *slot allocation* v. BELLAN P. G., *L'assegnazione degli slot aeroportuali: problematiche giuridiche*, in AA. VV., *L'attività del trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, Milano, 1998, p. 54

(¹³⁷) L'art. 9 par. 2 del Reg. Cee n. 2408/92, più nel dettaglio, statuiva che dette limitazioni erano consentite se «non comportano discriminazioni in ragione della nazionalità o dell'identità dei vettori aerei; hanno un periodo di validità limitato, non superiore a tre anni, dopo il quale saranno riveduti; non pregiudicano gli obiettivi del presente regolamento; non causano ingiuste distorsioni di concorrenza tra vettori aerei; non sono più restrittivi di quanto non sia necessario per ovviare ai problemi di cui trattasi».

Commissione e degli altri Stati membri, al fine di evitare che i poteri di regolamentazione residua spettanti agli Stati, si traducessero in discriminazioni ed abusi.

In conclusione, può dirsi al riguardo che, quale diretta conseguenza del processo di liberalizzazione del mercato interno ed intracomunitario introdotto con il c.d. *terzo pacchetto* (¹³⁸), si sono determinati due fenomeni speculari: per un verso, un sensibile ridimensionamento del ruolo degli ex monopolisti nazionali e, per altro verso, la nascita di nuove compagnie aeree con esiti commerciali ed economici variabili (¹³⁹).

Il conseguente venir meno del regime concessorio (¹⁴⁰), infatti, ha avuto quale effetto immediato l'abbandono da parte dei vettori dei collegamenti che, in un'ottica

(¹³⁸) Si ricorda che si tratta dei Regg. Cee n. 2407/92, n. 2408/92, n. 2409/92, n. 2410/92 (abrogati dal citato Reg. 1008/2008) e n. 2411/92 del Consiglio del 23 luglio 1992 (da ultimo abrogato dal Reg. Ce n. 487/2009 del Consiglio del 25 maggio 2009, attualmente in vigore) in *G.U.C.E.* 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 1-18. Sull'argomento v. BACCELLI O. – SENN L. "Il mercato del trasporto aereo in Italia di fronte alla sfida dei vettori low cost" in *Economia & Management*, novembre-dicembre, Milano, 2004; RINALDI BACCELLI G., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1991, p. 237; GIRARDI P., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Dir. trasp.*, 1993, p. 39; SILINGARDI G., *Liberalizzazione del trasporto aereo charter e riflessi sullo sviluppo delle attività turistiche*, in *Riv. giur. circ.*, 1995, p. 681 ss.; GIRARDI P., *La liberalizzazione dei traffici aerei in vista del mercato unico europeo*, in *Trasp.*, 1993, p. 59 ss.

(¹³⁹) Al riguardo merita precisare che in Italia la liberalizzazione del trasporto aereo domestico è avvenuta a cavallo degli anni 1999/2000, con l'ingresso delle nuove compagnie aeree come *Volare* e *Wind Jet* e con l'espansione di operatori già operanti nel mercato, quali *Air One*, *Meridiana* e *Alpi Eagles*, seppur con riferimento a specifiche rotte, dal momento che, a tutt'oggi, sussistono situazioni di monopolio o duopolio dovute, come meglio si vedrà nel corso del capitolo IV del presente lavoro, anche all'imposizione di oneri di servizio pubblico.

(¹⁴⁰) In passato, il problema della scarsa offerta dei servizi di trasporto aereo nell'ambito delle tratte reputate non appetibili sul piano commerciale in ragione del loro carattere non strategico, veniva risolto tramite l'imposizione dell'esecuzione dei collegamenti non remunerativi alla compagnia concessionaria del trasporto, nell'ambito del rapporto nascente dalla concessione. Per una trattazione più approfondita del tema cfr. SILINGARDI S., *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, Padova, 1984.

di mercato, apparivano meno convenienti per la compagnia aerea chiamata ad esercitarli ⁽¹⁴¹⁾.

Più nello specifico, come osservato in dottrina, l'attuazione della riforma di liberalizzazione del trasporto aereo in ambito europeo ha sostanzialmente comportato una modifica nell'impostazione delle forme di controllo pubblico sul settore, ma non certo il loro venir meno. Ed invero: «il ruolo tradizionalmente esercitato dalla pubblica amministrazione di programmazione dell'accesso al mercato e delle capacità offerte, nonché di determinazione tariffaria, è stato sostituito dall'assolvimento di una prevalente funzione di accertamento dei requisiti di capacità tecnica, professionale e finanziaria, oltre che di garanzia dell'oggettiva operatività di regole di corretta concorrenzialità fra imprese nel rispetto delle libere dinamiche di mercato» ⁽¹⁴²⁾.

⁽¹⁴¹⁾ Sul punto v. SILINGARDI S., *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, in *Riv. giur. circ.*, 1997, p. 512 ss.; ANTONINI A., *Attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione*, in *Resp. civ.*, 1998, p. 518 ss.; GIRARDI P., *La legge comunitaria 24 aprile 1998 n. 128 e le norme dell'Unione Europea in tema di accesso al mercato del trasporto: nuove opportunità ed antichi difetti*, in *Dir. trasp.*, 1998, p. 699; MUNARI F., *La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, in *Riv. Un. Eur.*, 1999, p. 207 ss.; SCORZA A., *L'evoluzione recente del mercato internazionale di linea verso la globalizzazione dei servizi*, in *Trasp.*, 72/1993, p. 127 ss.

⁽¹⁴²⁾ Così in SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, cit., p. 46. Sul punto cfr. anche ZUNARELLI S. – PULLINI A., *I servizi di trasporto aereo*, in *Il diritto del mercato del trasporto Il diritto del mercato del trasporto* (a cura di) ZUNARELLI S., in *Trattato di Diritto Commerciale*, 2008, p. 23 ss.; SCHMID R., *Air transport within the European Single Market – How Will it look after 1992?*, in *Air Law*, 1994, p. 199 ss.; SILINGARDI G., *Liberalizzazione del trasporto aereo charter e riflessi sullo sviluppo delle attività turistiche*, in *Riv. giur. circ.*, 1995, p. 681 ss. ANTONINI A., *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2000, p. 67 ss.

2.5 L'impatto dell'entrata in vigore dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam sulla disciplina del trasporto aereo.

Merita ricordare come con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht ⁽¹⁴³⁾ venivano introdotte, anche nel settore dei trasporti, importanti novità ⁽¹⁴⁴⁾. Veniva, infatti, inserito un nuovo Titolo XII (divenuto Titolo XV a seguito del Trattato di Amsterdam del 1999, ed oggi corrispondente al Titolo XVI TFUE), relativo alle reti transeuropee ⁽¹⁴⁵⁾ la cui disciplina poneva la coesione economica e sociale quale «principio ispiratore della politica comunitaria in materia di trasporti» ⁽¹⁴⁶⁾.

Proprio al fine di consentire ai cittadini dell'allora Comunità (oggi Unione) ed alle collettività regionali e locali, di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti

⁽¹⁴³⁾ Il TUE è stato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed è entrato in vigore solo il 1° novembre 1993 a causa della lentezza delle procedure costituzionali di ratifica degli Stati contraenti. Pubblicato in *G.U.C.E.*, n. C 191 del 21 luglio 1992.

⁽¹⁴⁴⁾ Al riguardo v. SILINGARDI G., *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, in *Riv. giur. circ.*, 1997, p. 525.

⁽¹⁴⁵⁾ In merito alle tappe principali concernenti la materia delle reti transeuropee, appare opportuno ricordare come ancor prima di ricevere espresso riconoscimento all'interno del Trattato di Maastricht, nel dicembre del 1993, il Presidente della Commissione europea Jacques Delors aveva presentato al Consiglio europeo di Bruxelles il Libro Bianco della Commissione europea "*Crescita, competitività e occupazione*". Sempre nel 1993, il Consiglio europeo riunito a Bruxelles aveva creato un gruppo speciale per assistere la Commissione nel definire i progetti da attuare, presieduto dal Vicepresidente Christophersen, e costituito dai rappresentanti dei capi di Stato e di governo. Il 5 giugno del 1994 lo stesso Vicepresidente della Commissione europea Christophersen aveva presentato una relazione interinale sulle reti al Consiglio europeo di Corfù. Nel settembre del 1994 la Commissione europea presenta *Europa 2000+: cooperazione europea per lo sviluppo territoriale* ad una riunione informale dei ministri tenutasi a Lipsia. Il 9 dicembre del 1994 il c.d. gruppo Christophersen terminava i suoi lavori con la presentazione di una relazione conclusiva al Consiglio europeo di Essen. A tali fasi hanno poi, evidentemente, fatto seguito le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il primo maggio del 1999, il quale dedicava alla materia in esame il Titolo XV del Trattato Ce (artt. 154 – 156 Ce), la disciplina delle reti transeuropee contenuta nel progetto di Costituzione europea, nonché l'attuale previsione delle medesime di cui al Titolo XVI TFUE, secondo la nuova numerazione post Trattato di Lisbona del 2009.

⁽¹⁴⁶⁾ Cfr. FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 335 ss.

dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, la Comunità era chiamata a concorrere alla costituzione di reti transeuropee soprattutto nel settore dei trasporti.

Ed invero, nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l'azione europea doveva mirare a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, tenendo, peraltro, in debita considerazione la necessità di collegare alle regioni centrali della Comunità, le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche.

Come condivisibilmente osservato da autorevole dottrina ⁽¹⁴⁷⁾, la necessità appena ricordata, non era altro che la previsione, accanto alla realizzazione di una coesione economica e sociale, di una coesione territoriale europea da perseguire mediante la politica delle reti transeuropee.

Alla luce di quanto sinora affermato, deve evidenziarsi come il traffico aereo, dapprima regolato in maniera sostanzialmente autonoma – sebbene spesso in una prospettiva sovranazionale – e decisiva da ciascuno Stato, ha subito negli anni una progressiva liberalizzazione con la conseguente perdita graduale del carattere statale della sua regolamentazione, a favore di quello concorrenziale di respiro europeo.

Ciò detto, con riferimento allo specifico tema oggetto del presente lavoro, appare opportuno sottolineare che la liberalizzazione del trasporto aereo comunitario ha rappresentato e rappresenta tutt'oggi un'importante opportunità ma, al contempo, costituisce una minaccia per quei collegamenti con le aree geografiche ritenute dagli operatori di settore economicamente poco interessanti come le isole, i quali, sovente poco redditizi, sono condannati all'incertezza.

⁽¹⁴⁷⁾ V. FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 335 ss.

Infatti, come si avrà modo di osservare, tale processo di liberalizzazione ha prodotto negli ultimi anni una libera concorrenza nel settore in esame, consentendo, per un verso, agli utenti comunitari di usufruire di servizi aerei a prezzi decisamente più appetibili rispetto al passato e di poter circolare con maggiore facilità nel territorio dell'Unione grazie ad un'ampia gamma di rotte prima non contemplate, ma, per altro verso, ha condannato le regioni insulari a subire gli effetti delle dinamiche del mercato, ossia lo slittamento sul territorio del rischio inerente ad un calo della domanda o ad un'offerta giudicata poco conveniente dagli operatori.

In tale contesto, ritenuto l'interesse pubblico preminente rispetto al principio del libero mercato, le Istituzioni dell'Unione europea hanno cercato di combattere gli effetti nefasti dell'eccessivo liberismo, predisponendo degli strumenti ai quali i Governi regionali possono ricorrere per dare concreta attuazione al diritto di libera circolazione degli abitanti delle zone insulari, favorendo gli spostamenti verso l'Europa continentale a condizioni accessibili (¹⁴⁸).

Più nello specifico, come si avrà modo di osservare nel corso della presente trattazione, i correttivi alla liberalizzazione del trasporto aereo in sede comunitaria

(¹⁴⁸) Sul punto merita sottolineare come l'intervento pubblico nel settore del trasporto venga ormai pacificamente considerato necessario al fine di sopperire alle fisiologiche carenze del sistema del libero mercato e che detta considerazione riguarda tutte le modalità di trasporto. In tal senso, infatti, secondo parte della dottrina del settore, devono leggersi sia le norme previste dal Reg. Cee n. 3577/92 del Consiglio sulla liberalizzazione del traffico marittimo di cabotaggio intracomunitario, in *G.U.C.E.*, n. L 364 del 12 dicembre 1992, p. 7, in *Dir. mar.*, 1993, p. 253, sia le norme previste dal d. lgs. 422/1997 in materia di trasporto pubblico locale, che contempla la possibilità di individuare servizi minimi di trasporto da affidare con contratto di servizio a vettori selezionati mediante gara, dietro erogazione di un corrispettivo. Cfr. ROMANO TASSONE A., *Il contratto di servizio*, in *Dir. trasp.*, 1998, p. 613 ss. e, per una più generale ed approfondita trattazione in ordine ai contratti di servizio nel sistema dei trasporti: INGRATOCCI C., *Trasporti e contratti di servizio*, Messina, 2000. Al riguardo v. anche SPAGNUOLO A., *Concorrenza e deregolamentazione nel mercato aereo in Italia*, in *Studi economici*, n. 75, 2001, p. 101 ss. Per un commento al Reg. Cee n. 3577/92 cfr. AUSSANT J., *Cabotage and the liberalization of the maritime service sector*, in *Eur. Transp. Law*, 1993, p. 347 ss.; ATHANASSIOU N., *Aspects juridiques de la liberalisation du cabotage européen*, in *Eur. Transp. Law*, 1998, p. 577 ss.

sono costituiti, stante quanto evidenziato in primo luogo dalle Linee Guida della Commissione europea del 1994 sugli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione ⁽¹⁴⁹⁾, dagli aiuti di Stato a carattere sociale di cui all'art. 107, pgf. 2 lett. a) TFUE (ex art. 87 TCE) e dall'imposizione di oneri di servizio pubblico, disciplinati dall'art. 4 del Reg. Cee n. 2408/92 ⁽¹⁵⁰⁾, oggi abrogato e sostituito dal Reg. Ce n. 1008/2008 ⁽¹⁵¹⁾.

Orbene, a tal proposito, deve precisarsi che proprio i citati atti normativi costituenti il c.d. *terzo pacchetto*, entrati in vigore tra la firma e l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, sebbene privi di un esplicito riferimento al principio della coesione ed alla necessità di collegare le regioni centrali della Comunità a quelle insulari, introducevano importanti disposizioni in relazione alla creazione di uno «spazio senza frontiere interne in cui sarà garantita la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali» ⁽¹⁵²⁾.

In particolare, veniva fissato nella regola che legittima l'imposizione di oneri di servizio pubblico, ovvero il sopra analizzato art. 4 del Reg. Cee n. 2408/92, il criterio

⁽¹⁴⁹⁾ Si tratta delle *Linee Guida sull'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE* (artt. 87 e 88 nella numerazione post - Amsterdam ed oggi artt. 107 e 108 nella numerazione post - Lisbona) e dell'art. 61 dell'Accordo SEE relativo agli Aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, pubblicate in *G.U.C.E.*, n. C 350, del 10 dicembre 1994, p. 5 ss. Al riguardo merita precisare che le stesse hanno costituito per anni l'orientamento ufficiale della Commissione europea sulla questione e rappresentano ancora oggi l'interpretazione autentica delle diverse norme dettate in materia di liberalizzazione dei traffici aerei.

⁽¹⁵⁰⁾ V. Reg. Cee del Consiglio n. 2408/92, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 8 ss., abrogato, come già evidenziato, dal Reg. Ce 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss.

⁽¹⁵¹⁾ V. Reg. Ce n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss.

⁽¹⁵²⁾ Così si legge nel 2° considerando del Reg. Cee 2408/92, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 8 ss., abrogato dal Reg. Ce n. 1008/2008, del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss.;

della continuità, importante punto di partenza per una definizione di continuità territoriale nel diritto europeo.

Successivamente, il 2 ottobre 1997, veniva firmato il Trattato di Amsterdam all'interno del quale venivano finalmente riconosciuti gli svantaggi di cui le regioni insulari e ultraperiferiche soffrivano e che, tuttavia, erano stati tralasciati ed ignorati nei Regolamenti costituenti il c.d. *terzo pacchetto*.

Si delineava così, finalmente, nella Comunità l'esigenza di conformare il diritto derivato a quello originario, interpretando diversamente il principio della coesione economica e sociale ed introducendo nello stesso una terza dimensione, quella territoriale, figurante solo in modo implicito nell'espressione «sviluppo armonioso dell'insieme delle Comunità»⁽¹⁵³⁾.

Alla luce dei principi sanciti dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam, lo stesso Reg. Cee 2408/92 ha subito negli anni una notevole evoluzione interpretativa posto che il principio di coesione economica e sociale in esso configurato come «mera deroga alle deroghe di concorrenza»⁽¹⁵⁴⁾, ha iniziato ad assumere una propria valenza autonoma, giustificando l'intervento pubblico, al punto di onerare servizi di trasporto che servono regioni non periferiche o in via di sviluppo e favorendo «l'estensione operata per prassi, dell'applicabilità del regime degli oneri, anche ai collegamenti tra aeroporti situati nel territorio nazionale di due Stati diversi»⁽¹⁵⁵⁾.

⁽¹⁵³⁾ Cfr. COMITATO DELLE REGIONI, *La coesione territoriale in Europa, Lussemburgo*, 2003, p. 7.

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr. FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 338 ss.

⁽¹⁵⁵⁾ Così in MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, in AA.VV., *Continuità Territoriale e Servizi di Trasporto Aereo* Atti del Convegno Sassari – Alghero 15 e 16 ottobre 1999, Torino, 2002, p. 143.

A tal proposito preme evidenziare come l'art. 4 del Reg. Cee n. 2408/92, al par. 1 lett. a), conteneva un riferimento ai soli servizi di trasporto effettuati all'interno di uno stesso Stato membro; conseguentemente, stante detta previsione, qualora si fosse inteso onerare una tratta internazionale, sarebbe stata necessaria l'attivazione della procedura preventiva dell'imposizione degli oneri, ovvero quella della consultazione con gli Stati interessati tra i quali si sarebbe dovuto effettuare il servizio.

In tal modo, tuttavia, la tendenza interventista sempre più diffusa, rischiava di giungere ad un indiscriminato uso del sistema degli oneri che avrebbe inevitabilmente rischiato di falsare quel mercato, che per troppo tempo era stato a vantaggio di pochi e che, in una logica di globalizzazione, rischiava nuovamente di tornare appannaggio di una ristretta cerchia di oligarchi.

2.6 Le modifiche al c.d. *terzo pacchetto*: il Regolamento CE n. 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità.

I testi normativi rientranti nel c.d. *terzo pacchetto* del 1992, sono stati da ultimo oggetto di una importante riforma sostanziale ⁽¹⁵⁶⁾ ad opera delle Istituzioni europee, attuata attraverso l'adozione del Regolamento Ce n. 1008/2008 ⁽¹⁵⁷⁾, il quale contiene le regole comuni relative alla disciplina vigente in materia di mercato dei servizi aerei ⁽¹⁵⁸⁾.

Tuttavia, è bene precisare che con tale intervento non si è voluto mettere in discussione i benefici effetti spiegati dalle misure del 1992 sul processo di liberalizzazione, ma si è cercato piuttosto di realizzare un'ottimizzazione della disciplina già esistente, coordinando la stessa con le aspettative degli Stati membri e degli operatori del settore.

Ed invero, l'esigenza di pervenire ad un'organica riforma della disciplina dei servizi aerei intracomunitari si era resa opportuna, così come specificato dallo stesso Regolamento in esame al 18° considerando, al fine di meglio garantire

⁽¹⁵⁶⁾ Nel 1° considerando del Reg. Ce n. 1008/2008 è, infatti, espressamente previsto che: «è necessario apportare numerose modifiche sostanziali ai regolamenti componenti il c.d. *terzo pacchetto*».

⁽¹⁵⁷⁾ Cfr. Reg. Ce n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss., che ha abrogato i regolamenti Cee n. 2407/92, n. 2408/92 e n. 2409/92.

⁽¹⁵⁸⁾ Sul punto cfr. CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Vol. I, Milano, 2011, p. 279 ss.; BOCHESE D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. Trasp.* 2009, p. 307 ss.

«un'applicazione più omogenea della normativa comunitaria in materia di mercato interno dell'aviazione». L'intento perseguito dalla nuova normativa, dunque, era ed è sostanzialmente quello di ovviare ad alcune disfunzionalità operative conseguenti ad una disomogenea applicazione nei diversi Stati membri, delle previsioni di cui al c.d. *terzo pacchetto*, che avrebbero potuto provocare conseguenze nefaste sia per l'efficienza del mercato sia per la protezione dei fruitori del servizio (¹⁵⁹).

Il Reg. Ce n. 1008/2008, avendo abrogato a decorrere dal 1° novembre 2008, la normativa di cui al c.d. *terzo pacchetto*, costituisce a tutt'oggi il testo normativo di riferimento in materia di regolamentazione della prestazione dei servizi aerei nell'Unione Europea (¹⁶⁰).

Tra le importanti novità introdotte dal regolamento in oggetto, sicuramente particolare rilevanza deve essere riconosciuta alle misure dettate in materia di requisiti tecnico-giuridici richiesti per il rilascio delle licenze di esercizio (¹⁶¹).

È, infatti, previsto un incremento delle condizioni, vincolanti per tutti gli Stati membri, alle quali deve essere subordinato il rilascio della licenza di esercizio per le imprese che vogliono effettuare, a titolo oneroso, trasporti di passeggeri, posta e/o merci (¹⁶²).

(¹⁵⁹) A tal proposito v. BOCCHESI D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, cit., p. 308.

(¹⁶⁰) Il Reg. Ce n. 1008/2008 si articola in cinque capi: il primo riguarda l'oggetto ed il campo di operatività della nuova disciplina e contiene le definizioni di carattere generale (artt. 1 e 2); il secondo concerne la regolamentazione del rilascio, della sospensione e della revoca della licenza di esercizio, che abilita i vettori ad effettuare a titolo oneroso trasporti aerei di passeggeri, posta e merci (artt. 3-14); il terzo riguarda l'accesso alle rotte (artt. 15-21) mentre il quarto ed il quinto recano, rispettivamente, disposizioni in materia tariffaria (artt. 22-24) e previsioni di carattere finale (artt. 25-28).

(¹⁶¹) Al riguardo cfr. BOCCHESI D., CRUSCAMAGNA T., GALDI M., *Il rilascio delle licenze di esercizio ai vettori aerei*, in AA. VV., *Aspetti della normativa comunitaria sui trasporti aerei*, Cagliari, 1999, p. 21 ss.

(¹⁶²) Tale licenza, analogamente a quanto previsto nel Reg. Cee n. 2407/1992, viene

Al riguardo, viene operata una più analitica distinzione tra condizioni meramente tecnico-giuridiche e condizioni finanziarie e ciò al fine di garantire e rafforzare la competitività delle imprese comunitarie in un'ottica di incremento di traffico aereo nei cieli europei ⁽¹⁶³⁾.

In ordine al primo profilo, il regolamento in esame ha subordinato il rilascio della licenza di esercizio al soddisfacimento di un maggior numero di requisiti da parte dell'impresa richiedente. In particolare, è previsto che detta impresa debba avere il principale centro di attività nello Stato membro nel quale viene inoltrata la richiesta (art. 4 lett. a), sia titolare di un valido certificato di operatore aereo (art. 4 lett. b) ⁽¹⁶⁴⁾ e disponga di uno o più aeromobili a titolo di proprietà o in forza di un contratto di *dry lease* ⁽¹⁶⁵⁾.

Alla luce di tale previsione, è stato osservato ⁽¹⁶⁶⁾ come il Legislatore comunitario abbia voluto introdurre una netta distinzione tra la disponibilità di

definita dall'art. 2 del Reg. Ce n. 1008/2008 come «un'abilitazione rilasciata ad un'impresa, che consente di operare servizi aerei, secondo le modalità indicate nell'abilitazione stessa, dall'autorità competente per il rilascio delle licenze», ovvero dall'«autorità di uno Stato membro che ha la facoltà di rilasciare, rifiutare, revocare o sospendere una licenza di esercizio». Anche secondo l'accezione fornita dal Reg. Ce del 2008, dunque, rimane invariata quella che in dottrina è stata definita «la valenza esterna» della licenza di esercizio, che continua ad integrare «un requisito per lo svolgimento da parte delle imprese stabilite nella Comunità di attività di trasporto aereo sul territorio della stessa e non tra Stati membri». In questi termini v. BUSTI S., *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, cit., p. 78 e BOCCHESI D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. Trasp.* 2009, p. 312 ss.

⁽¹⁶³⁾ Cfr. APARICIO GALLEGU J., *La politica aerocommercial en los inicios del siglo XXI*, in *Estudios de derecho aeronautico y especial*, (a cura di) FOLCHI M. – GUERRERO LEBRÓN M. J. – MADRID PARRA A., Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008, p. 405 ss.

⁽¹⁶⁴⁾ In materia di certificato di operatore aereo (COA) si veda: CESARINI G., CHIOCCHI P., *Certificato di operatore aereo*, in *Spunti di studio su: Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei c.d. terzo pacchetto*, in Romanelli G. – Tullio L. (a cura di), Cagliari, 1999, p. 43 ss.

⁽¹⁶⁵⁾ La sussistenza di tale ultimo requisito ai fini sia della concessione che del mantenimento, nella vigenza del Reg. Cee n. 2407/1992, era lasciato alla mera discrezionalità di ciascuno Stato membro. Al riguardo v. BUSTI S., *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, cit., p. 80 nonché RINALDI BACCELLI G., *Trasporto e noleggio nell'esercizio dei servizi aerei di linea*, in *Studi per Romanelli*, Milano, 1997, p. 1138 ss.;

⁽¹⁶⁶⁾ Al riguardo v. BOCCHESI D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla*

aeromobili, quale condizione per l'ottenimento della licenza d'esercizio, alternativa al titolo di proprietà, ed ottenibile solo mediante il ricorso al *dry lease* (e non semplicemente a qualsiasi contratto di utilizzazione come previsto nel reg. Cee n. 2407/92), che presuppone sempre l'assunzione della qualità di esercente da parte dell'impresa richiedente, da quella necessaria a fronteggiare un incremento contingente della domanda di trasporto aereo che, essendo conseguibile mediante contratti di *dry lease* ⁽¹⁶⁷⁾ e di *wet lease* ⁽¹⁶⁸⁾ non impone necessariamente la ricorrenza della suddetta qualità in capo al *lessee* ⁽¹⁶⁹⁾.

Il Regolamento n. 1008/2008 consente, pertanto, ai vettori comunitari di incrementare temporaneamente la propria flotta attraverso la conclusione degli appena citati contratti, superando in tal modo il generico riferimento, operato nel corrispondente testo del 1992, alla possibilità, per i vettori comunitari, di impiegare o fornire aeromobili di (ad) altre imprese, previo l'ottenimento di un'autorizzazione preventiva da parte delle autorità competenti per assicurare il rispetto delle norme in materia di sicurezza.

Ulteriore requisito tecnico-giuridico richiesto dal Reg. Ce del 2008 è che il vettore che richiede la licenza svolga, ai sensi dell'art. 4 lett. d), come attività principale «la prestazione di servizi aerei ovvero la riparazione e manutenzione di aeromobili» in combinazione «con qualsiasi altro impiego commerciale di

prestazione dei servizi aerei, cit., p. 313.

⁽¹⁶⁷⁾ Ai sensi dell'art. 2 n. 24 del Reg. Ce n. 1008/2008 il *dry lease* è «un contratto tra imprese in virtù del quale l'impiego dell'aeromobile avviene in accordo alle specifiche del COA del locatario».

⁽¹⁶⁸⁾ Ai sensi dell'art. 2 n. 25 del Reg. Ce n. 1008/2008 il *wet lease* è «un contratto tra vettori aerei in virtù del quale l'impiego dell'aeromobile avviene in accordo alle specifiche del COA del locatario».

⁽¹⁶⁹⁾ Sul punto v. TOSORATTI C., *Gli accordi tra vettori aerei*, in Lobianco R. (a cura di), *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 188 ss.

aeromobili» e sancisce che esso debba possedere «una struttura aziendale tale da consentire all'autorità competente per il rilascio delle licenze di applicare le disposizioni» contenute nel capo II del regolamento stesso.

Quanto al controllo sull'impresa viene introdotta una previsione più stringente in forza della quale «gli Stati membri e/o cittadini degli Stati membri» debbano detenere non semplicemente la partecipazione di maggioranza, bensì «oltre il 50% della stessa» e debbano di fatto controllarla, direttamente o indirettamente, attraverso una o più imprese intermedie, salvo quanto previsto con un Paese terzo di cui la Comunità (oggi Unione) sia parte contraente (art. 4 lett. f). Resta, infine, fermo per i vettori istanti il rispetto di tutte le condizioni finanziarie, dei requisiti assicurativi e delle condizioni di onorabilità che devono essere soddisfatte dalle persone che gestiscono l'attività d'impresa «effettivamente ed in modo continuato» da parte dello Stato nel quale è avanzata la richiesta di licenza d'esercizio.

In secondo luogo, per quanto concerne le condizioni finanziarie per il rilascio della licenza di esercizio, l'art. 5 del Regolamento in esame afferma che l'autorità competente per il rilascio della licenza deve verificare «in maniera approfondita» che l'impresa possa far fronte ai propri impegni «effettivi e potenziali in base a presupposti realistici» per un periodo di ventiquattro mesi decorrenti dall'inizio del servizio e che sia in grado di sostenere «i costi fissi e operativi connessi con le operazioni secondo i suoi piani economici e determinati in base a presupposti

realistici», senza tener conto delle entrate derivanti da tali operazioni, percepite nello stesso periodo (¹⁷⁰).

Tuttavia, le principali novità introdotte dal Reg. Ce n. 1008/2008 riguardano il controllo, demandato alle autorità competenti, per il rilascio delle licenze, e volto a verificare la permanenza dei requisiti finanziari delle imprese abilitate (¹⁷¹). Al riguardo, è stato posto in evidenza come un più stringente controllo della solidità economica delle compagnie aeree, oltre a riverberarsi positivamente sul piano della sicurezza del trasporto, potrebbe contribuire, nell'ipotesi in cui venisse applicato uniformemente in tutto il territorio europeo, a migliorare anche l'equilibrio del mercato. Ed invero, l'adozione non uniforme dei criteri valutativi nei vari Stati membri (¹⁷²), sovente comporta che il libero esplicarsi delle regole della concorrenza venga falsato, finendo in tal modo col rallentare il processo di unificazione del mercato (¹⁷³).

La speciale incisività attribuita alla rifusione della disciplina dei controlli finanziari può *sine dubio* considerarsi una diretta conseguenza delle profonde

(¹⁷⁰) Al fine di consentire all'autorità abilitante di poter compiutamente svolgere un'esauritiva valutazione di tali elementi, l'impresa istante è tenuta a presentare un piano economico concernente il triennio di attività dal quale devono emergere i legami finanziari esistenti tra lo stesso richiedente e «qualsiasi altra attività commerciale cui esso partecipi», direttamente o indirettamente, e fornire tutte le informazioni pertinenti di cui all'Allegato I del reg. n. 1008/2008.

(¹⁷¹) Al riguardo v. BOCHESE D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, cit., p. 320.

(¹⁷²) Questo è quanto osservato dalla Commissione europea nella *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme comuni per la prestazione di servizi di trasporto aereo nella Comunità (rifusione)*, COM (2006) 396 def.

(¹⁷³) Cfr. RAFFAELLI E. A., *Malpensa 2000 tra liberalizzazione nel trasporto aereo, regolamentazione del settore e normativa antitrust*, in *Corriere giur.*, 12/1998, p. 1369 ss.

trasformazioni dovute al passaggio da un sistema caratterizzato da una forte regolamentazione ad uno a più elevata competitività ⁽¹⁷⁴⁾.

Se, per un verso, l'apertura di nuove rotte e l'incremento della concorrenza su quelle esistenti hanno comportato una riduzione delle tariffe del trasporto aereo ed una maggiore presenza di nuovi operatori, specialmente *low cost* ⁽¹⁷⁵⁾, per altro verso, l'eccessiva frammentazione e sovraccapacità del mercato ha contribuito ad indebolire notevolmente, sotto il profilo finanziario, le compagnie aeree ⁽¹⁷⁶⁾.

È proprio per tali ragioni, che il Reg. Ce n. 1008/2008 demanda all'autorità abilitante la facoltà di richiedere in qualunque momento ai vettori aerei di dimostrare di essere in possesso dei requisiti richiesti per il rilascio della licenza d'esercizio e la obbliga, altresì, a riesaminare la sussistenza di detti requisiti una volta trascorsi due anni dal rilascio della licenza, oppure quando sospetti un'irregolarità (art. 8, lett. *a* e *b*) ⁽¹⁷⁷⁾.

Occorre, infine, sottolineare come, proprio al fine di consentire all'autorità abilitante di compiere le proprie valutazioni in merito al mantenimento degli standard finanziari di cui si è detto sopra, la normativa oggetto di rifusione impone, altresì, ai vettori di adempiere a tutta una serie di obblighi di comunicazione, *in primis*

⁽¹⁷⁴⁾ Sul punto v. GIRARDI P., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, cit., p. 41;

⁽¹⁷⁵⁾ A tal proposito v. TROVÒ L., *I servizi aerei*, in Lobianco R. (a cura di), *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 143 ss.

⁽¹⁷⁶⁾ V. BOCCHESI D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, cit., p. 321, in cui l'autrice evidenzia come, proprio per tale ragione, si è sentita in modo sempre più pressante l'esigenza di monitorare continuamente la situazione patrimoniale in cui versano le imprese di trasporto aereo; ciò all'evidente fine di scongiurare il rischio di fallimento delle medesime.

⁽¹⁷⁷⁾ Ancor più nello specifico, il Reg. Ce n. 1008/2008 contiene all'art. 2, pgf. 2, co. 2, la previsione in forza della quale è compito dell'autorità abilitante quello di informare l'autorità deputata alla concessione del certificato di operatore aereo, nel caso in cui ritenga che i problemi finanziari dell'impresa di trasporto possano riflettersi negativamente sul piano della sicurezza dell'esercizio.

attraverso la presentazione dei propri bilanci certificati, nel termine di sei mesi decorrenti dall'ultimo giorno relativo all'esercizio finanziario (art. 8 pgf. 4) ⁽¹⁷⁸⁾. Oltre a valutare in merito alla permanenza dei requisiti per l'ottenimento della licenza d'esercizio, l'autorità deputata al controllo può, alla luce della nuova disciplina, anche verificare i risultati finanziari ottenuti dai vettori aerei da essa abilitati, e ciò a prescindere dall'esistenza di una manifesta situazione di difficoltà ⁽¹⁷⁹⁾.

Infine, in riferimento ai poteri di controllo della Commissione europea deve evidenziarsi che, qualora l'Istituzione esecutiva europea riscontri che, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati ⁽¹⁸⁰⁾, l'abilitazione ottenuta da un vettore aereo comunitario non sia conforme ai requisiti previsti dalla normativa in esame, essa è tenuta a trasmettere i suoi rilievi all'autorità competente al rilascio della licenza (in Italia sempre L'ENAC ai sensi dell'art. 779.2 cod. nav.) che, a sua volta, deve inviare alla Commissione medesima le proprie osservazioni nel termine di quindici giorni lavorativi.

⁽¹⁷⁸⁾ Nell'ipotesi di mancata trasmissione di tali atti entro il termine previsto dal Reg. 1008/2008, è fatta salva la possibilità per l'autorità abilitante di intimare al vettore la consegna della suddetta documentazione e, nell'ipotesi di inadempienza, di sospendere o revocare la licenza d'esercizio.

⁽¹⁷⁹⁾ Ai sensi dell'art. 9, pgf. 1 del Reg. Ce n. 1008/2008, infatti, l'autorità competente può chiedere alle imprese abilitate tutte le informazioni «pertinenti», potendo decidere, al termine della sua inchiesta, di sospendere o revocare la licenza, nell'ipotesi in cui stimi il vettore aereo comunitario non più in grado di fronteggiare i «propri impegni effettivi e potenziali per un periodo di dodici mesi», non ricorrendo alcuna prospettiva di ristrutturazione finanziaria.

⁽¹⁸⁰⁾ L'art. 26 del Reg. Ce n. 1008/2008, dopo aver sancito il dovere degli Stati membri di cooperazione con la Commissione per favorire l'applicazione dello stesso regolamento, prevede espressamente che «Per svolgere le funzioni ad essa attribuite dal presente regolamento, la Commissione può acquisire tutte le informazioni necessarie dagli Stati membri, i quali rendono anche più agevole la fornitura di informazioni da parte di vettori aerei attraverso le autorità competenti che hanno rilasciato la licenza».

È, inoltre, fatta salva la possibilità per la Commissione, nell'ipotesi in cui non condivida le argomentazioni dell'autorità abilitante, di chiedere alla stessa autorità «di adottare le misure correttive appropriate o di sospendere o revocare la licenza d'esercizio», fissando un termine decorso il quale al vettore comunitario risulta inibita la prestazione di servizi aerei nel territorio dell'Unione europea ⁽¹⁸¹⁾.

⁽¹⁸¹⁾ Tale divieto è prescritto dall'art. 15, pgf. 3 del regolamento in esame, ove tuttavia al pgf. 4 è ulteriormente precisato che esso viene meno ed «il vettore aereo comunitario può riprendere l'esercizio dei suoi diritti ai sensi del paragrafo 1 una volta che l'autorità competente per il rilascio delle licenze abbia notificato alla Commissione che le misure correttive sono state attuate e che l'autorità competente per il rilascio delle licenze ha verificato la loro attuazione».

2.7 Il libero accesso alle rotte aeree e le deroghe agli accordi bilaterali tra Stati membri nel Regolamento Ce n. 1008/2008.

Il capo terzo del Reg. Ce n. 1008/2008 introduce, altresì, importanti innovazioni in ordine alla disciplina dell'«accesso alle rotte», dovendo intendersi tale espressione riferita non soltanto alla fornitura di servizi *tout court*, bensì anche alla regolamentazione di penetranti poteri di controllo riconosciuti in capo alla Commissione europea (¹⁸²), al fine di assicurare il rispetto dei requisiti richiesti per il rilascio delle licenze d'esercizio, degli oneri di servizio pubblico (¹⁸³) e della ripartizione del traffico tra aeroporti comunitari (¹⁸⁴).

In primo luogo, occorre evidenziare che, una volta ottenuta la licenza d'esercizio, ai sensi dell'art. 15.1 del regolamento in esame, i vettori aerei comunitari hanno la facoltà di prestare servizi aerei intracomunitari, non potendo l'accesso al

⁽¹⁸²⁾ La stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia ha riconosciuto proprio in capo all'Esecutivo europeo il fondamentale compito di vigilare sulla corretta interpretazione, da parte degli Stati membri ed in ragione delle reciproche e talvolta profonde differenze, della natura del servizio quale d'interesse economico generale e di valutare se gli eventuali aiuti di Stato possano o meno produrre effetti distorsivi della concorrenza. Cfr. Trib. Ce, sentenza del 15 giugno 2005, causa T-17/02, *Fred Olsen*, in *Racc.*, 2005, p. II-2031 e Trib. Ce, sentenza del 12 febbraio 2008, causa T-289/03, *BUPA e altri c. Commissione*, in *Racc.*, 2008, p. II-81 ss.

⁽¹⁸³⁾ Tale materia, infatti, è stata oggetto di modificazioni di rilievo operate dal Reg. Ce n. 1008/2008, concernenti sia la procedura sia i presupposti dei medesimi e sarà oggetto di specifica trattazione all'interno del cap. IV del presente lavoro. Al momento basti ricordare che, nel sancire la piena liberalizzazione dei traffici aerei all'interno della Comunità (oggi Unione europea), il legislatore attraverso la previsione di cui all'art. 15, pgf. 2, del Reg. Ce n. 1008/2008, ha provveduto ad inibire agli Stati membri di imporre ai vettori di premunirsi, al fine di espletare i servizi in considerazione, di qualsivoglia «permesso o autorizzazione», né di richiedere ai medesimi documenti o informazioni già prodotti dall'autorità abilitante o comunque dalla stessa ottenibili.

⁽¹⁸⁴⁾ Al riguardo cfr. BOCCHESI D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, cit., p. 327.

mercato essere condizionato ad ulteriori permessi o autorizzazioni da parte degli Stati membri ⁽¹⁸⁵⁾.

Tale licenza, tuttavia, non comporta di per sé un diritto ad operare in rotte o in mercati specifici; è, infatti, consentito agli Stati membri di limitare o regolamentare l'accesso al mercato ⁽¹⁸⁶⁾, laddove le principali restrizioni possono dipendere dai seguenti fattori: dalla congestione aeroportuale e dalla conseguente impossibilità per gli aeromobili di una compagnia aerea di decollare da o di atterrare nelle piste di un determinato aeroporto nella data e nell'ora desiderate; dalla necessità di garantire dei collegamenti ritenuti di pubblico interesse; dall'opportunità di distribuire il traffico aereo tra aeroporti che servono la stessa città; da gravi problemi di carattere ambientale o, infine, dall'insorgere di problemi improvvisi di breve durata derivanti da circostanze imprevedibili ed inevitabili.

Le suddette circostanze sono tutte disciplinate dal Reg. Ce 1008/2008, ad eccezione della prima, oggetto di specifico testo normativo, ovvero il Reg. Ce n. 95/93 ⁽¹⁸⁷⁾, come da ultimo modificato dal Reg. Ue n. 545/2009 ⁽¹⁸⁸⁾.

⁽¹⁸⁵⁾ Tale principio trova conferma nell'ordinamento italiano all'interno dell'art. 781 cod. nav. ai sensi del quale «sono riconosciuti ai vettori aerei titolari di licenza comunitaria diritti di traffico sulle rotte all'interno del territorio nazionale».

⁽¹⁸⁶⁾ Sul punto cfr. CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., p. 299.

⁽¹⁸⁷⁾ V. Reg. Cee n. 95/93 del Consiglio del 18 gennaio 1993, recante norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, in *G.U.C.E.*, L 14 del 22.1.1993, p. 1 ss., modificato dal successivo Reg. Ce n. 793/2004 del Parlamento europeo e del consiglio del 21 aprile 2004 e, da ultimo, dal Reg. Ue n. 545/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che modifica il reg. Cee n. 95/93 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, in *G.U.U.E.*, n. L 167 del 29 giugno 2009, p. 24 ss. Al riguardo si veda: MASALA L., *L'assegnazione degli slot aeroportuali nei voli di linea onerati*, in Cardia M. (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda. Atti del convegno di Cagliari, 6 dicembre 2011*, Cagliari, 2012, p. 43 ss.; DEIANA M., *Slot allocation*, in Rizzo M. P. (a cura di), *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno*, Milano, 2009, p. 239 ss.; COLANGELO M., *L'assegnazione degli slots. Regole e modelli*, Roma, 2009; CONDORELLI D., *L'allocazione degli*

In materia di bande orarie (c.d. *slots*) basti in questa sede ricordare che essi rappresentano la facoltà concessa ad una compagnia aerea di utilizzare le piste e, in generale, un'infrastruttura aeroportuale congestionata, in una data ed in un orario predeterminato, al fine di compiere le operazioni di decollo o di atterraggio dell'aeromobile⁽¹⁸⁹⁾.

Accade sovente, infatti, che stante, per un verso, lo sviluppo del traffico aereo e, per altro, la limitatezza degli spazi aeroportuali, le compagnie aeree, soprattutto in particolari periodi della giornata ovvero in fasce orarie ritenute economicamente più redditizie, richiedano l'utilizzazione per un numero di movimenti superiore rispetto alla capacità di quest'ultimo⁽¹⁹⁰⁾. In considerazione di ciò, negli scali aeroportuali particolarmente congestionati si è reso necessario regolare l'esercizio dei diritti di traffico, consentendolo a determinati vettori piuttosto che ad altri; ed è proprio per tale ragione che, in ambito comunitario si è avvertita la necessità di uniformare le regole in materia di assegnazione delle bande orarie in tutti gli aeroporti dell'Unione

slot negli aeroporti congestionati, in Macchiati A., Piacentino D. (a cura di), *Mercato e politiche pubbliche nell'industria del trasporto aereo*, Bologna, 2006, p. 337 ss.; PORTACCI P., *La disciplina degli slots aeroportuali*, in Zunarelli S. (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008, p. 381 nonché PURELLI S., *La riforma del Regolamento CEE 95/1993 per l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti della Comunità europea*, in *Dir. tur.*, 2005, p. 379.

⁽¹⁸⁸⁾ V. Reg. Ue n. 545/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che modifica il reg. Cee n. 95/93 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, in *G.U.U.E.*, n. L 167 del 29 giugno 2009, p. 24 ss.

⁽¹⁸⁹⁾ In riferimento alla disciplina degli *slots* aeroportuali si vedano: DEIANA M., *Slot Allocation*, in Rizzo M. P. (a cura di), *Gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, 2009, p. 239 ss.; PORTACCI P., *La disciplina degli slots aeroportuali*, cit., p. 381 ss.; ANTONINI A., *La slot al location: problemi giuridici*, in AA. VV., *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002, p. 361 ss.; GIRARDI P., COLETTA C., *La nuova disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti comunitari*, in *Dir. trasp.*, 1993, p. 705 ss. BELLAN P. G., *L'assegnazione degli slot aeroportuali: problematiche giuridiche*, in *L'attività del trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, Atti del Convegno di Modena 4 aprile 1997, Milano, 1998, p. 58 ss.

⁽¹⁹⁰⁾ Cfr. CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., p. 300.

e si è provveduto in tal senso mediante l'emanazione del citato Reg. Ce n. 95/93, come modificato dal Reg. Ue n. 545/2009.

Tra le innovazioni apportate dal Regolamento Ce n. 1008/2008 deve sicuramente annoverarsi anche il fatto che esso, pur ribadendo la fine del bilateralismo all'interno dell'Unione ⁽¹⁹¹⁾, non ha comunque imposto o sollecitato agli Stati comunitari di denunciare tali accordi. Ha, invece, provveduto a privare gli stessi del loro sostanziale valore vincolante, disponendo l'abrogazione di «tutte le limitazioni» da quelli poste «alla libertà dei vettori aerei comunitari nel prestare servizi aerei infracomunitari» (art. 15, pgf. 4, co. 2).

Esso ha, inoltre, legittimato tali vettori a «combinare più servizi aerei» e a «stipulare accordi di *code sharing*» ⁽¹⁹²⁾, in conformità alle norme comunitarie in materia di concorrenza applicabili alle imprese, senza la necessità di ottenere il consenso degli Stati interessati, diversamente da quanto previsto dalle misure di cui al c.d. *terzo pacchetto* ⁽¹⁹³⁾.

Da ultimo, merita evidenziare come il regolamento in esame ha tentato di superare alcune aporie esistenti fra il mercato intracomunitario dell'aviazione civile

⁽¹⁹¹⁾ A seguito del perfezionamento del processo di liberalizzazione attuato dal c.d. *terzo pacchetto*, i diritti di traffico relativi ai collegamenti tra gli Stati membri avevano trovato disciplina all'interno del Reg. Cee n. 2408/1992 che, di fatto, aveva superato la disciplina posta dagli accordi bilaterali in precedenza conclusi tra i vari paesi dell'unione, Accordi questi che, stante quanto sostenuto in dottrina, avrebbero dovuto essere oggetto di denuncia, anche per *facta concludentia*, da parte degli Stati membri. Al riguardo cfr. BUSTI S., *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, cit., p. 76 ss., nonché GIRARDI P., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, cit., p. 51.

⁽¹⁹²⁾ Al riguardo v. PIPPIA D., *Gli accordi di code sharing*, in *Dir. tur.*, 2/2007, p. 113 ss.; TOSORATTI C., *Gli accordi tra vettori aerei*, cit., p. 179.

⁽¹⁹³⁾ L'art. 7 del Reg. CEE n. 2408/1992 al riguardo stabiliva che «nell'effettuazione dei servizi aerei, lo (gli) Stato(i) interessato(i) consente (consentono) ai vettori aerei della Comunità di combinare più servizi aerei utilizzando lo stesso numero di volo».

ed i servizi aerei aventi come destinatari i Paesi terzi ⁽¹⁹⁴⁾. Deve al riguardo ricordarsi come, anche dopo l'adozione del c.d. *terzo pacchetto*, le relazioni di traffico esterne all'Unione europea hanno continuato ad essere assoggettate ad accordi bilaterali stipulati dai singoli Stati europei con Paesi terzi, nonostante alle Istituzioni europee venisse sempre più riconosciuta una specifica competenza esterna ⁽¹⁹⁵⁾.

A tal proposito, occorre sottolineare come il legislatore comunitario, al fine di assicurare una certa coerenza tra il mercato interno ed i suoi profili esterni, rendendo il più possibile omogeneo l'ingresso di operatori dei paesi terzi nei cieli europei, ha previsto una disciplina parzialmente derogatoria degli accordi bilaterali stipulati tra Paesi dell'Unione, capaci di limitare indirettamente l'operatività dei vettori comunitari nell'espletamento dei servizi su rotte extracomunitarie ⁽¹⁹⁶⁾.

⁽¹⁹⁴⁾ Così in BOCCHESI D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, cit., p. 331.

⁽¹⁹⁵⁾ Per una più approfondita trattazione delle vicende originarie dalla conclusione di accordi di tipo *open sky* con gli Stati Uniti da parte di alcuni Stati europei, sui quali si è pronunciata la C. giust. Ce con otto sentenze (C-466, C-467, C-468, C-469, C-471, C-472, C-475 e C-476/98, rese rispettivamente nei confronti di Regno Unito, Danimarca, Svezia, Finlandia, Belgio, Lussemburgo, Austria e Germania) del 5 novembre 2002 (commentate *ex multis* da: COMENALE PINTO M. M., *Gli open sky nella prospettiva della Corte di Giustizia CE*, in *Dir. tur.*, 2003, p. 57 ss.; ABEYRATNE R., *The decision of the European Court of Justice on open skies – how can we take liberalization to the next level?*, in *Jour. Air law comm.*, 2003, p. 485 ss.; AYRAL M., *Trasporto aereo: le responsabilità esterne della Comunità europea*, in *Dir. trasp.*, 2003, p. 150 ss.; MASUTTI A., *La Corte di Giustizia si pronuncia sulla legittimità degli accordi open sky*, in *Dir. trasp.*, 2003, p. 158 ss.; SORENSSEN F. - VAN WEERT W. - CHENG JUI LU A., *ECJ ruling on open skies agreements v. future International air transport*, in *Air space law*, 2003, p. 19 ss.), sui successivi interventi della Commissione (del 19 novembre 2002 e del 26 febbraio 2003) volti proprio a rivendicare una sua più pregnante competenza esterna nella negoziazione degli accordi in materia di traffico aereo, alle quali ha fatto seguito l'adozione del Reg. Ce n. 847/2004 relativo alla negoziazione e all'applicazione di accordi in materia di servizi aerei stipulati dagli Stati membri con i Paesi terzi, in *G.U.C.E.*, L. 157, del 30 aprile 2004, p. 7 ss, nonché sulla conclusione dell'accordo *Open skies plus* siglato il 30 aprile 2007 con gli Stati Uniti d'America, si rinvia a: CASANOVA M. - BRIGNARDELLO M., *Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, p. 129 ss. e TROVÒ L., *I servizi aerei*, cit., p. 127 ss.

⁽¹⁹⁶⁾ Al riguardo cfr. BOCCHESI D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, cit., p. 333 ss., in cui si evidenzia come nel *Commission staff working document. Impact assesment*, SEC (2006) 943, p. 10, a proposito degli accordi bilaterali tra Stati membri capaci di interessare anche profili esterni del mercato dell'aviazione europea liberalizzato, viene fatto riferimento ad «accordi bilaterali che assicurino ai vettori di uno Stato

Stante quanto disposto dall'art. 15, pgf. 5 del Reg. Ce n. 1008/2008, in deroga alle previsioni poste dagli accordi bilaterali stipulati tra Stati membri e nel rispetto delle norme comunitarie sulla concorrenza, gli Stati membri interessati da un determinato servizio aereo, possono permettere ai vettori aerei comunitari di «combinare servizi aerei e di stipulare accordi di *code sharing* con qualsiasi vettore aereo», quindi anche extracomunitario, relativamente ai «servizi aerei verso, da e attraverso qualsiasi aeroporto del loro territorio da o verso qualsiasi punto nei paesi terzi»⁽¹⁹⁷⁾.

membro una *leadership* tariffaria per le rotte che collegano il territorio di tale Stato con quello di Paesi terzi, che inibiscono ai vettori degli altri Stati comunitari di offrire un collegamento competitivo con lo Stato terzo, ancorché indiretto, nonché ad accordi che permettono ad alcuni Stati europei di vietare ai vettori aerei di altri Stati membri dell'Unione di stringere accordi di *code sharing* con vettori di Paesi terzi, nonostante questi accordi di condivisione di volo siano previsti e legittimati in validi accordi internazionali».

⁽¹⁹⁷⁾ Va, infine, ulteriormente precisato che, secondo il comma 2 di tale previsione, gli Stati comunitari possono, a determinate condizioni, anche giungere ad imporre, nell'accordo bilaterale con il Paese terzo, «limitazioni sugli accordi di *code sharing* tra vettori comunitari ed extracomunitari», specie qualora tale Paese «non consenta analoghe opportunità commerciali ai vettori aerei comunitari che operano nello Stato membro interessato».

CAPITOLO III

LA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO

E LA POLITICA EUROPEA DELLA CONCORRENZA

SOMMARIO: 3.1 La politica europea della concorrenza: i principi ispiratori. – 3.2 L'art. 101 TFUE e la compatibilità con il mercato comune di determinati accordi, decisioni e pratiche concordate, con particolare riferimento al settore del trasporto aereo. – 3.3 L'art. 102 TFUE ed il divieto di sfruttamento abusivo di una posizione dominante. – 3.4 La politica europea in materia di aiuti di Stato: i requisiti di incompatibilità ex art. 107 pgf. 1 TFUE. – 3.5 Gli aiuti di Stato compatibili o potenzialmente compatibili col mercato interno. Il potere di controllo della Commissione. – 3.6 Gli aiuti *de minimis*. – 3.7 La politica in materia di aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo: oneri di servizio pubblico ed aiuti a carattere sociale. – 3.8 *Segue*: In particolare, gli aiuti di Stato a carattere sociale.

3.1 La politica europea della concorrenza: i principi ispiratori.

La disciplina della concorrenza rappresenta uno dei capisaldi dell'intero processo di integrazione europea nonché una delle aree nelle quali l'Unione europea, tramite le sue istituzioni, interviene in modo più pregnante anche in relazione al diritto interno ed allo sviluppo complessivo degli Stati membri ⁽¹⁹⁸⁾.

Deve riconoscersi soprattutto alla Corte di giustizia il merito di aver tratteggiato l'ambito di applicazione ed i limiti di tale fondamentale concetto economico-giuridico. L'istituzione giudiziaria ha, infatti, chiarito nelle sue pronunce,

⁽¹⁹⁸⁾ V. BENACCHIO G.A., *Concorrenza*, in BENACCHIO G. – SIMONI V., *Repertorio di diritto comunitario civile e commerciale*, Padova, 2001, p. 251 ss.; MUNARI F., *Le regole di concorrenza nel sistema del Trattato*, in Tizzano A. (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2004, p. 1149 ss.; nonché CALAMIA A. M., *La nuova disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, Milano, 2004, p. 28 ss.; BASTIANON S., *Il diritto comunitario della concorrenza e l'integrazione dei mercati*, Milano, 2005, p. 14 ss.; DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo. Cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Milano, 2012, p. 311 ss.

il ruolo centrale che la concorrenza svolge in ambito europeo (¹⁹⁹), evidenziando come «il comportamento indipendente e non uniforme delle imprese nel mercato comune favorisce il perseguimento di uno degli obiettivi essenziali del Trattato, cioè l'interpretazione dei mercati nazionali e, tramite ciò, l'accesso diretto dei consumatori alle fonti di produzione di tutta la Comunità (ora Unione)» (²⁰⁰).

Alla luce di tale assunto è possibile affermare che la funzione della concorrenza è quella di mantenere i prezzi al livello più basso possibile e favorire la circolazione dei prodotti tra gli Stati membri, al fine di consentire un'ottimale ripartizione delle attività in funzione della produttività e della capacità di adattamento delle imprese.

In primo luogo, occorre sottolineare che il Trattato di Lisbona del 2009 ha apportato importanti modifiche all'impianto normativo relativo alla materia riguardante le politiche della concorrenza (²⁰¹). Ai sensi dell'attuale art. 3 pgf. 3 TUE: «l'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile

(¹⁹⁹) In ordine alla disciplina europea della concorrenza v. COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE DELLA CONCORRENZA, *Glossario dei termini utilizzati nell'ambito della politica di concorrenza dell'U.E.: antitrust e controllo delle concentrazioni*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2003; PACE L. F., *Diritto europeo della concorrenza*, Padova, 2007, p. 42 ss.; PERA A., *Concorrenza e antitrust*, 4a, Bologna, 2009, p. 12 ss.; TOSATO G. L., BELLODI L., *Il nuovo diritto europeo della concorrenza*, Milano, 2004, p. 28 ss.

(²⁰⁰) V. C. giust. Cee, sentenza del 14 luglio 1972, causa 48/69, *ICI c. Commissione*, in *Racc.*, p. 619 ss.

(²⁰¹) Mentre la disciplina concernente le politiche della concorrenza attualmente risulta essere regolata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il Trattato di Lisbona ha eliminato il riferimento alla tutela della concorrenza dalla parte relativa ai principi del Trattato dell'Unione europea (TUE) precedentemente contenuto nell'art. 3 lett. g) TCE, poi inserito nel Protocollo n. 27 sul mercato interno e sulla concorrenza, allegato al TUE ed al TFUE, ed avente il medesimo valore giuridico dei trattati. Ai sensi dell'attuale art. 3 pgf. 3 TUE: «l'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico». Sul punto v. CANNIZZARO E. – PACE L. F., *Le politiche di concorrenza*, in AA.VV., *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, Torino, 2010, p. 293 ss.

dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

Le norme di cui agli artt. 101-109 TFUE riprendono sostanzialmente le previsioni di cui agli artt. 81-89 TCE. In particolare, gli artt. 101 e 102 TFUE, che saranno di seguito oggetto di specifica trattazione, disciplinano i comportamenti di imprese private sul mercato suscettibili di alterare il libero esplicarsi della concorrenza.

Ed invero, per quel che in questa sede rileva, occorre evidenziare sin da ora che la *ratio* che si pone a fondamento della disciplina europea della concorrenza è quella di favorire la presenza e l'attività delle imprese nel rispetto delle regole del mercato, evitando ed eventualmente sanzionando l'illegittimo e non giustificato sfruttamento di posizioni di vantaggio. Il perseguimento di tale obiettivo costituisce per il sistema socio-economico dell'Unione europea un prezioso strumento di crescita e di sviluppo che, a sua volta, si riflette sul processo d'integrazione europea, trovando un notevole valore aggiunto proprio nell'accrescimento del benessere collettivo ⁽²⁰²⁾.

Tra i vincoli europei che le amministrazioni sono tenute a rispettare nel settore dei servizi pubblici locali vi sono poi le regole dettate dal TFUE in materia di aiuti di Stato, aventi quale finalità quella di impedire agli Stati membri di distorcere la concorrenza nel mercato comune attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche a

⁽²⁰²⁾ Sul punto cfr. COLETTA G., *Il consumatore come titolare del diritto fondamentale al benessere economico*, in S. PRISCO (a cura di), *Unione europea e limiti sociali del mercato*, Torino, 2002, p. 133 ss.

vantaggio soltanto di determinate imprese, e che costituiscono l'oggetto del presente capitolo.

Una volta compiute tali necessarie premesse, occorre ora chiarire che il concetto di «impresa» che rileva ai fini del diritto europeo della concorrenza si differenzia notevolmente rispetto a quello accolto dagli ordinamenti interni degli Stati membri. Al riguardo, la Corte di giustizia ha svolto, negli anni, un'importante opera di interpretazione tendente a definire cosa debba intendersi per impresa e quali siano, conseguentemente, i soggetti per cui debbano trovare applicazione le norme europee dettate in tale ambito.

In primo luogo, occorre evidenziare il carattere essenzialmente economico di tale concetto in quanto rientra nella nozione di impresa qualsiasi soggetto, pubblico o privato ⁽²⁰³⁾ che svolga un'attività economica, capace di incidere anche solo potenzialmente sulla concorrenza ⁽²⁰⁴⁾, a prescindere dalla natura giuridica, dalle modalità di organizzazione e di finanziamento ⁽²⁰⁵⁾.

Dalla stessa definizione, si evince come la nozione di impresa viene interpretata secondo un'accezione piuttosto ampia, dal momento che rientrano in tale

⁽²⁰³⁾ L'attuale art. 395 TFUE (ex art. 295 TCE) affermando che «i Trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri», sancisce il principio di neutralità nei confronti della proprietà delle imprese. A tal riguardo v. EHLERMANN C. D., *Imprese pubbliche e controllo degli aiuti di Stato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 413; MARINI L, *Privatizzazione e liberalizzazione delle condizioni concorrenziali nella Comunità europea*, in *Riv. dir. comm. Intern.*, 1999, p. 167.

⁽²⁰⁴⁾ Cfr. C. giust. Ce, sentenza del 17 dicembre 1991, causa C-6/89, *Enichem Anic c. Commissione*, in *Racc.*, p. II-1623 ss.

⁽²⁰⁵⁾ Così afferma la C. giust. Ce, nella sentenza del 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Hofner e Helser*, in *Racc.*, 1993, p. I-2010 ss. Cfr. anche C. giust. Ce, sentenza del 17 dicembre 1991, causa C- 6/89, *Enichem Anic*, in *Racc.*, p. II- 1623, nonché C. giust. Ce, sentenze del 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e altri*, in *Racc.*, 2000, p. I-6451. Al riguardo merita, altresì, ricordare la comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, in *G.U.U.E.* C8, dell'11 gennaio 2012, p. 4.

nozione tutti quei soggetti che offrono beni o servizi su un determinato mercato, anche se nell'ambito degli ordinamenti nazionali non ricoprono tecnicamente la qualifica di impresa ⁽²⁰⁶⁾.

Merita, altresì, ricordare che un'ulteriore caratteristica che deve possedere un'impresa per poter essere assoggettata alle disposizioni di cui agli artt. 101 e 102 TFUE è l'autonomia con cui svolge la propria attività. Si deve, infatti, trattare di un'autonomia «concreta ed operativa e non di un'autonomia meramente formale, legata al criterio della personalità giuridica» ⁽²⁰⁷⁾.

Ciò a significare che un'impresa dotata di propria personalità giuridica e formalmente autonoma, non è considerata impresa ai fini dell'applicazione del diritto europeo della concorrenza qualora il grado di controllo esercitato su di essa da un'altra impresa le impedisca di operare come entità economica indipendente ⁽²⁰⁸⁾.

Più nello specifico, in una pronuncia ormai risalente ma il cui principio di diritto vale tutt'oggi, la C. giust. Ce aveva statuito che ai fini dell'applicazione della disciplina comunitaria della concorrenza: «l'unità di comportamento sul mercato da parte della società madre e delle sue filiali, prevale sulla separazione formale tra queste società, risultante dalla loro personalità giuridica distinta» ⁽²⁰⁹⁾.

⁽²⁰⁶⁾ Dall'analisi della giurisprudenza comunitaria, infatti, è emerso che sono state qualificate come impresa, ai fini del diritto della concorrenza, la persona fisica titolare di diritti di rilievo economico, pur non svolgendo attività organizzata, gli enti di natura pubblica ed anche le organizzazioni professionali di liberi professionisti. Cfr. la Decisione della Commissione del 2 dicembre 1975, *AOIP/Beyard*, in *G.U.C.E.*, L 6/1976 nonché, *ex multis*, C. giust. Ce, causa C-35/99, *Arduino*, in *Racc.*, 2002, p. I-152 ss.

⁽²⁰⁷⁾ Così in CANNIZZARO E. – PACE L. F., *Le politiche di concorrenza*, cit., p. 296.

⁽²⁰⁸⁾ Cfr. C. giust. Cee, sentenza del 12 luglio 1984, causa 170/83, *Hydrotherm*, in *Racc.*, 1984, p. 2999 ss. e, con specifico riferimento al concetto di impresa di cui all'art. 102 TFUE, v. Tribunale di primo grado, sentenza del 10 marzo 1992, cause riunite T-68/89, T-77/89 e T-78/89, *Vetro piano*, in *Racc.*, 1992, p. II-1403 ss.

⁽²⁰⁹⁾ Così C. giust. Ce, sentenza del 14 luglio 1972, causa 48/69, *ICI c. Commissione*, in *Racc.*, p. 619. Nello stesso senso v. le successive pronunce C. giust. Cee, sentenza del 25 ottobre

Come osservato da autorevole dottrina, tale orientamento giurisprudenziale trova conferma nelle regole dettate in materia di *antitrust* in riferimento ai comportamenti posti in essere dalle imprese sul mercato ed aventi quale obiettivo precipuo quello di assicurare il rispetto effettivo del principio della libertà di concorrenza ⁽²¹⁰⁾.

1983, causa 107/82, *Sandoz AG c. Commissione*, in *Racc.*, p. 3151 ss., con particolare riguardo al pgf. 49 della motivazione; nonché C. giust. Ce, sentenza del 25 ottobre 1983, causa 107/82, *Sandoz AG c. Commissione*, in *Racc.*, p. 3151 ss., con particolare riguardo al pgf. 49 della motivazione; nonché C. giust. Ce, sentenza del 25 ottobre 1983, causa 107/82, *Sandoz AG c. Commissione*, in *Racc.*, p. 3151 ss., in cui il citato principio di diritto è stato ulteriormente ribadito.

⁽²¹⁰⁾ Al riguardo v. CANNIZZARO E. – PACE L. F., *Le politiche di concorrenza*, cit., p. 296.

3.2 L'art. 101 TFUE e la compatibilità con il mercato comune di determinati accordi, decisioni e pratiche concordate, con particolare riferimento al settore del trasporto aereo.

I primi due articoli del Titolo VII TFUE (ex Titolo VI TCE) sono tradizionalmente considerati i pilastri in materia di diritto *antitrust*, il quale si compone di due fondamentali divieti: quello di intese restrittive della concorrenza di cui all'attuale art. 101 TFUE (ex art. 81 TCE) e quello di sfruttamento abusivo di una posizione dominante di cui all'art. 102 TFUE (ex art. 82 TCE) ⁽²¹¹⁾.

L'art. 101 TFUE, pgf. 1, indica a titolo meramente esemplificativo i contenuti che rendono un determinato accordo contrario al diritto della concorrenza, stabilendo che: «sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni tra imprese e tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno comune ed in particolare quelli consistenti nel:

a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;

⁽²¹¹⁾ Sulla disciplina europea della concorrenza con particolare riferimento agli aiuti di Stato alle imprese cfr. KALLAUGHER J. – WEITBRECHT A., *Developments under articles 101 and 102 TFEU in 2010*, in *Eur. Competition Law Rev.*, n. 7, 2011, p. 333 ss.; MASTRODONATO G., *I principi della disciplina antitrust nella giurisprudenza della Corte di Giustizia UE e nel dialogo fra le Corti*, in *Foro Amm.*, 2013, p. 3191 ss.; SANTA MARIA A., *Concorrenza e aiuti di Stato*, Torino, 2006, p. 16 ss.; DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2012, p. 229 ss.; BIONDI A., *Gli aiuti di Stato*, in Frignani A., Pardolesi R. (a cura di), *La concorrenza*, Torino, 2006, p. 447 ss.; PINOTTI C., *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000, p. 8 ss.

b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;

c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;

d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;

e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi».

Preme evidenziare come la disposizione *de qua* opera sia nell'ipotesi di alterazione attuale sia solo potenziale della concorrenza. Ed invero, affinché la disciplina *antitrust* trovi applicazione, non è necessario che si sia concretamente prodotta un'alterazione della concorrenza, essendo, invece, sufficiente una valutazione prognostica secondo cui un determinato comportamento, se posto in essere, sarebbe idoneo a determinare un'alterazione della concorrenza nel mercato⁽²¹²⁾.

⁽²¹²⁾ Il pregiudizio al mercato può, dunque, essere «presunto» e non necessita, pertanto, di essere provato dalla Commissione. La Corte di giustizia Ue ha, infatti, in più occasioni ribadito che devono considerarsi illegittime le misure che concedono aiuti con effetti pregiudizievoli anche solo potenziali. In una importante pronuncia ha affermato che: «in un mercato caratterizzato da molte piccole imprese, un aiuto, anche modesto sul piano individuale, ma potenzialmente a disposizione di tutte le imprese del settore, o di una loro amplissima parte, può avere ripercussioni sugli tra Stati membri», con la conseguenza che in siffatte ipotesi la Commissione sarà chiamata a compiere un accertamento complessivo relativamente a fattori di carattere economico e sociale, quali consistenza, forma ed obiettivi perseguiti dall'aiuto medesimo. Così C. giust. Ce, sentenza del 29 aprile 2004, causa C-372/97, *Italia c. Commissione*, in *Racc.*, p. I-3679 ss. In ordine al concetto di concorrenza potenziale v. la Decisione della Commissione del 14 luglio 1986, *Fibre ottiche*, in *G.U.C.E.*, L 236/1986, p. 30 ss. In dottrina v. PAPPALARDO A., *Il diritto comunitario della concorrenza. Profili sostanziali*, Milano, 2007, p. 574 ss. In giurisprudenza si veda, *ex multis*, C. giust. Ue, sentenza del 18 luglio, causa C-136/2013 e C. giust. Ue, sentenza del 8 dicembre 2011, causa C-272/09, *KME Germany AG*,

In occasione di alcuni procedimenti atti a verificare la compatibilità di determinate misure d'aiuto con i Trattati, la Commissione ha specificato che: «se è pacifico che nei motivi della sua decisione deve quanto meno menzionare le circostanze nelle quali un aiuto è stato concesso, ove permettano di dimostrare che l'aiuto è atto ad incidere sul commercio intracomunitario, non è tenuta a dimostrare l'effetto reale degli aiuti già concessi. Se così fosse, infatti, questo requisito finirebbe col favorire gli Stati membri che versano aiuti in violazione degli obblighi di notifica»⁽²¹³⁾.

Ai fini dell'operatività dell'art. 101 TFUE, è necessario che si produca un effetto obiettivamente anticoncorrenziale voluto dalle parti, e ciò a prescindere dalla loro consapevolezza in ordine all'effetto distorsivo sulla concorrenza dovuto alla condotta dalle medesime posta in essere.

In effetti, la nozione di comportamenti anticoncorrenziali è stata sempre interpretata in modo piuttosto estensivo, ricomprendendo genericamente al suo interno tutti i comportamenti realizzati da imprese suscettibili di produrre effetti distorsivi della concorrenza⁽²¹⁴⁾.

In particolare, rientrano nella figura della pratica concordata tutte le ipotesi in cui un soggetto assume determinati comportamenti in consapevole corrispondenza a

KME France SAS e KME Italy SpA contro Commissione, in *Racc.*, 2011, p. I-12789, nonché C. giust. Ce, sentenza del 16 settembre 2008, causa C-288/07, *Isle of Wight*, in *Racc.*, 2008, p. I-07203.

⁽²¹³⁾ Cfr. C. giust. Ce, sentenza del 14 ottobre 1987, causa C-248/84, *Germania c. Commissione*, in *Racc.*, p. 4013 ss.; in tal senso v. anche C. giust. Ce, sentenza del 14 febbraio 1990, causa C.301/87, *Francia c. Commissione* (nota anche come sentenza *Boussac*), in *Racc.*, p. I-307 ss.

⁽²¹⁴⁾ A tal proposito v. CANNIZZARO E. – PACE L. F., *Le politiche di concorrenza*, cit., p. 297-298, in cui l'autore evidenzia come «non sono necessari, per rientrare nel divieto disposto dall'art. 101 TFUE, particolari requisiti di forma», essendo tale assunto avallato dalla circostanza che la disposizione in esame vieta anche pratiche concordate, rispetto alle quali si prescinde del tutto dallo scambio del consenso, indispensabile per poter parlare di accordo.

comportamenti di altri soggetti; comportamenti che, complessivamente considerati, producono una consapevole alterazione del libero gioco della concorrenza ⁽²¹⁵⁾.

L'accertamento della compatibilità di una determinata intesa con il disposto di cui all'art. 101 TFUE, in ogni caso, deve essere compiuto tenendo in debita considerazione tutti gli elementi che concorrono a determinare una distorsione del mercato e, quindi, sia i fattori anticoncorrenziali che quelli pro-concorrenziali quali il bilanciamento degli interessi in gioco, la limitata durata nel tempo di determinate misure nonché l'ambito di applicazione delle stesse ⁽²¹⁶⁾.

Lo stesso articolo aggiunge poi al pgf. 2 che «gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto» ⁽²¹⁷⁾ laddove, tuttavia, fanno eccezione le specifiche esenzioni di cui al pgf. 3, in forza del quale «le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili:

- a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese,
- a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, e
- a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate, che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di:

⁽²¹⁵⁾ Secondo la definizione fornita dalla C. giust. Cee nella sentenza 14 luglio 1972, causa 48/69, *ICI*, cit., la nozione di pratica concordata consisterebbe in «una forma di coordinamento dell'attività delle imprese che, senza essere stata spinta sino all'attuazione di un vero e proprio accordo, costituisce in pratica una consapevole collaborazione fra le imprese stesse, a danno della concorrenza».

⁽²¹⁶⁾ Cfr. Tribunale di primo grado, sentenza del 24 ottobre 1991, causa T-1/89, *Rhône Poulenc SA*, in *Racc.*, II-867 ss.

⁽²¹⁷⁾ È, dunque, prevista la sanzione civilistica della nullità per gli accordi e le intese vietati dal pgf. 1 della disposizione in esame. Si tratta di nullità insanabile, che opera automaticamente e che può essere rilevata dal giudice anche d'ufficio. Cfr. CANNIZZARO E. – PACE L. F., *Le politiche di concorrenza*, cit., p. 301.

a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi;

b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi».

Detta disposizione, cioè, consente di esentare alcuni tipi di accordi astrattamente distorsivi della concorrenza in quanto suscettibili di realizzare effetti positivi sul processo di produzione e sul piano del progresso tecnico o economico ⁽²¹⁸⁾.

Orbene, nel settore del trasporto aereo comunitario l'eccezione era rappresentata dal Reg. Cee 3976/87 ⁽²¹⁹⁾, successivamente modificato dal Reg. Cee 2411/92 ⁽²²⁰⁾, e da ultimo abrogato dal Reg. n. 487/2009 ⁽²²¹⁾, attualmente in vigore, il quale all'art. 2 attribuisce alla Commissione europea il potere di emanare regolamenti in cui siano previste esenzioni di categoria per gruppi di accordi, che trovino giustificazione nell'esigenza di guidare il processo di deregolamentazione del

⁽²¹⁸⁾ A tal proposito occorre precisare che tale potenziale vantaggio non è tuttavia di per sé sufficiente a garantire un'esenzione. È, infatti, necessario, per un verso, che l'accordo provveda ad assicurare dei vantaggi per i consumatori nella forma di produzione di efficienze e, per altro verso, che le restrizioni alla concorrenza siano strettamente necessarie per realizzare gli obiettivi dell'accordo. Deve, altresì, ricorrere l'ulteriore requisito del mantenimento delle condizioni di un mercato concorrenziale nel senso che l'accordo non deve escludere la concorrenza sul mercato. Sul punto v. CANNIZZARO E. – PACE L. F., *Le politiche di concorrenza*, cit., p. 302.

⁽²¹⁹⁾ Si veda Reg. Cee del Consiglio del 14 dicembre 1987, n. 3976/87, concernente l'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3 del trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei, in *G.U.C.E.*, del 31 dicembre 1987, n. L. 374, p. 9 ss.

⁽²²⁰⁾ Cfr. Reg. Cee del Consiglio del 23 luglio 1992, n. 2411/92, che modifica il Regolamento CEE n. 3976/87 relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3 del trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei, in *G.U.C.E.*, del 24 agosto 1992, n. L 240 del 1992, p. 19 ss.

⁽²²¹⁾ Cfr. Reg. Ce n. 487/2009 del Consiglio del 25 maggio 2009 relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3 (oggi art. 101, pgf. 3 TFUE) del trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei, in *G.U.U.E.* del 11 giugno 2009, n. L 148, p. 1 ss.

settore aereo evitando una liberalizzazione eccessivamente rapida, che potrebbe condurre a degli squilibri irreversibili nei mercati ⁽²²²⁾.

Le suddette esenzioni, limitate nel tempo, sono state nei fatti per lo più rimosse, continuando tuttora ad operare soltanto quelle concernenti gli accordi fra imprese sui sistemi telematici di prenotazione e le imprese relative all'assegnazione di bande orarie negli aeroporti, di cui al Reg. Cee n. 1617/93 ⁽²²³⁾, poi modificato dai Regg. Cee nn. 1523/96 ⁽²²⁴⁾ e 1083/99 ⁽²²⁵⁾ e da ultimo dal Reg. Ce n. 545/2009 ⁽²²⁶⁾.

Accanto alle esenzioni di categoria, l'art. 101, par. 3 TFUE prevede, come meglio si dirà nel successivo paragrafo, la possibilità di ottenere esenzioni individuali che, conformemente a quanto precedentemente stabilito dal Reg. Cee n.

⁽²²²⁾ Sul tema cfr. MEROLA M., *Il "pacchetto" normativo sul finanziamento dei servizi di interesse economico generale alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale*, in BASTAGNO F., RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano 2007, p. 117 ss.

⁽²²³⁾ Si veda Reg. Ce del Consiglio del 25 giugno 1993, n. 1617/93, relativo all'applicazione dell'art. 85, par. 3 del Trattato CEE ad alcune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate aventi per oggetto, sui servizi aerei di linea, la programmazione congiunta ed il coordinamento degli orari, gli esercizi congiunti, le consultazioni sulle tariffe per i passeggeri e le merci e l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti, in *G.U.C.E.*, n. L. 155 del 26 giugno 1993, p. 18 ss.

⁽²²⁴⁾ Cfr. Reg. Cee n. 1523/96, della Commissione, del 24 luglio 1996, che modifica il Regolamento Cee n. 1617/93 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del trattato ad alcune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate aventi per oggetto, sui servizi aerei di linea, la programmazione congiunta e il coordinamento degli orari gli esercizi, congiunti, le consultazioni sulle tariffe per i passeggeri e le merci e l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti, in *G.U.C.E.*, n. L 190, del 31 luglio 1996, pag. 11.

⁽²²⁵⁾ Cfr. Reg. Cee n. 1083/99, in *G.U.C.E.*, n. L 131 del 27 maggio 1999, pag. 27. Sono ancora ammesse le consultazioni in materia tariffaria che lo stesso Reg. Cee 1617/93 subordinava alla non vincolatività delle stesse ed alla possibilità per tutti i vettori interessati, per gli Stati membri e per la Commissione, di parteciparvi. Tuttavia, come precisato dall'art. 7 delle norme di applicazione, tali consultazioni possono riguardare esclusivamente le tariffe, essendo vietata ogni consultazione concernente la capacità di trasporto da offrirsi per i servizi cui le tariffe si applicano. Al riguardo v. POCAR F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, Milano, 2001, p. 362.

⁽²²⁶⁾ V. Reg. Ue n. 545/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che modifica il reg. Cee n. 95/93 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, in *G.U.U.E.*, n. L 167 del 29 giugno 2009, p. 24 ss.

3975/87 ⁽²²⁷⁾, abrogato dal Reg. Ce n. 411/04 ⁽²²⁸⁾, e dal Reg. Cee n. 2410/92 ⁽²²⁹⁾, abrogato dal Reg. Ce n. 1/2003 ⁽²³⁰⁾ così come da ultimo sostituiti dal Reg. Ue n. 487/2009 ⁽²³¹⁾, sono giudicate esperibili se attuate attraverso modalità e procedure specifiche dettate, per l'appunto, dalla normativa europea.

⁽²²⁷⁾ V. Reg. Cee del Consiglio del 14 dicembre 1987, n. 3975/87, relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei, in *G.U.C.E.*, 31 dicembre 1987, n. L. 374, p. 1 ss.

⁽²²⁸⁾ Cfr. Reg. Cee n. 411/2004 del Consiglio, del 26 febbraio 2004, che abroga il Reg. Cee n. 3975/87 e modifica il Reg. Cee n. 3976/87 e il Reg. Cee n. 1/2003 relativamente ai trasporti aerei tra la Comunità e i paesi terzi, in *G.U.U.E.*, 6 marzo 2004, n. L 68, p. 1 ss.

⁽²²⁹⁾ Reg. Cee del Consiglio del 23 luglio 1992, n. 2410/92, che modifica il Reg. Cee n. 3975/87 relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 18 ss.

⁽²³⁰⁾ V. Reg. Ce n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 (attualmente artt. 101 e 102 TFUE) del Trattato, in *G.U.C.E.*, L 1/1 del 4 gennaio 2003, p. 1 ss., successivamente modificato dal Reg. Ce n. 411/2004 del 09 marzo 2004, in *G.U.C.E.*, L. 68 del 06 marzo 2004 e dal Reg. Ce n. 1419/2006 del 18 ottobre 2006, in *G.U.C.E.*, L 269 del 28 settembre 2006, da ultimo sostituito dal Reg. Ue n. 487/2009, del Consiglio del 25 maggio 2009, in *G.U.U.E.*, n. L 148, dell'11 giugno 2009, p. 1.

⁽²³¹⁾ Cfr. Reg. Ue n. 487/2009, del Consiglio del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione dell'articolo 81, pgf. 3 del trattato (oggi art. 101, pgf. 3 TFUE) a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei, in *G.U.U.E.*, dell'11 giugno 2009, L 148, p. 1 ss., attualmente in vigore.

3.3 L'art. 102 TFUE ed il divieto di sfruttamento abusivo di una posizione dominante.

In ordine alla nozione di posizione dominante, occorre precisare che la stessa non è fornita dai Trattati istitutivi, ma è stata anch'essa nel tempo delineata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e dalla prassi della Commissione europea⁽²³²⁾.

Con tale espressione ci si riferisce genericamente ad un comportamento indipendente tenuto da un'impresa rispetto alle diverse categorie di soggetti con i quali la stessa entra in contatto e che si estrinseca sostanzialmente nel potere di ostacolare o restringere l'accesso al mercato. Nel linguaggio economico tale nozione viene ricondotta al concetto di potere di mercato, ovvero di capacità dell'impresa di applicare in maniera redditizia prezzi superiori a quelli che opererebbero in situazione di concorrenza⁽²³³⁾.

⁽²³²⁾ Al riguardo deve evidenziarsi come già nella decisione *Continental Can c. Commissione* del 21 febbraio 1973, causa 6/72, in *Racc.*, p. 217 ss., la Corte aveva definito dominante «un'impresa che ha la possibilità di tenere comportamenti indipendenti e di agire senza tener conto, in particolare, di concorrenti, acquirenti e fornitori: tale indipendenza di comportamento sussiste quando l'impresa ha la possibilità di determinare i prezzi o di controllare la produzione o la distribuzione per una parte significativa dei prodotti in questione»; nonché C. giust. Cee, sentenza del 14 febbraio 1978, causa C-27/76, *United Brands Company c. Commissione*, in *Racc.*, 1978, p. 207 ss. e C. giust. Cee, sentenza del 13 febbraio 1979, causa C-85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. c. Commissione*, in *Racc.*, 1979, p. 461 ss. Sul punto cfr. POCAR F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, cit., p. 395. In tale materia occorre, da ultimo, ricordare la Comunicazione della Commissione denominata «Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'art. 102 TFUE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti», in *G.U.U.E.*, n. C 45 del 25 febbraio 2009.

⁽²³³⁾ A tal proposito cfr. BRUZZONE G., *L'abuso di posizione dominante*, in PACE L. F. (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2014, p. 10, in cui la posizione dominante viene definita come «una situazione di significativo e durevole potere di mercato».

A tal proposito, occorre, precisare che l'esistenza di una posizione dominante non è vietata dal diritto della concorrenza; ne è, infatti, vietato solo lo sfruttamento abusivo, volto a ridurre le capacità competitive degli altri operatori – e a conservare, pertanto, artificialmente la posizione dominante – ovvero a realizzare politiche di mercato che si avvalgono dell'assenza o della ridotta concorrenza a danno dei consumatori.

L'attuale art. 102 TFUE (ex art. 82 TCE) stabilisce al riguardo che: «è incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo.

Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:

a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;

b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;

c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza;

d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi».

Ad integrare la fattispecie oggetto del divieto di cui alla norma in esame sono, dunque, l'esistenza di una posizione dominante, quale elemento propedeutico essenziale, e lo sfruttamento abusivo della stessa, quale elemento oggetto del divieto normativo ⁽²³⁴⁾.

Il controllo delle situazioni di dominanza sul mercato da parte di una o più imprese rappresenta sicuramente l'obiettivo principale e tradizionale delle legislazioni *antitrust*. Ed invero, alla base delle stesse vi è il convincimento in forza del quale l'impresa il cui comportamento sia svincolato da un'efficace pressione concorrenziale, possa operare in modo inefficiente a danno della qualità dei prodotti o dei servizi offerti sul mercato o che la stessa possa porre in essere condotte anticompetitive a danno delle imprese concorrenti, degli utenti, dei fornitori e dei consumatori. Simili condotte, difatti, potrebbero evidentemente generare prezzi più elevati rispetto a quelli che si produrrebbero in normali condizioni di concorrenza. Il presupposto logico della disciplina contenuta nell'art. 102 TFUE è, pertanto, rappresentato dal fatto che la posizione dominante generi una «speciale responsabilità» dell'impresa per il corretto funzionamento del mercato ⁽²³⁵⁾.

Alla luce di quanto sopra, merita sottolineare come, in realtà, il verificarsi di una posizione dominante sul mercato non sia in assoluto vietato dal diritto comunitario *antitrust*; detta posizione, infatti, è consentita qualora le imprese

⁽²³⁴⁾ Cfr. CANNIZZARO E. – PACE L. F., *Le politiche di concorrenza*, cit., p. 309, in cui si evidenzia come: «i soggetti economici che ricoprono una posizione dominante nel mercato sono gravati da una particolare responsabilità: essi, pena l'illiceità, non possono mettere in atto comportamenti abusivi, comportamenti che, in mancanza della posizione dominante, sarebbero invece pienamente leciti».

⁽²³⁵⁾ Proprio in ragione di tale assunto, determinati comportamenti sono vietati se posti in essere da imprese dominanti, mentre sono considerati leciti se attuati da imprese che non sono reputate tali. Al riguardo v. C. giust. Cee, sentenza del 9 novembre 1983, *Michelin I c. Commissione*, in *Racc.*, 322/81, p. 3461 ss.

continuino a mantenere efficientemente la qualità di prodotti e servizi offerti sul mercato a tariffe ragionevoli. Vi sono poi dei casi in cui è proprio la natura stessa del mercato che può portare a monopoli ed oligopoli ⁽²³⁶⁾.

Nello specifico settore del trasporto aereo il rischio maggiore per realizzare dei comportamenti abusivi è probabilmente rappresentato dalle intese che possono essere realizzate in forza del disposto di cui all'art. 101 TFUE, par. 3, analizzato nel precedente paragrafo, in cui le esenzioni, sia individuali che di gruppo, possono essere compiute al fine di derogare a quanto statuito dall'art. 102 TFUE.

La concessione di un'esenzione mediante un atto di diritto derivato, quale quella posta rispettivamente dai Regg. Cee nn. 3975/87 e 3976/87, entrambi abrogati rispettivamente dai citati Reg. Ce n. 411/2004 e Reg. Ue n. 487/2009 ⁽²³⁷⁾, non può in alcun modo derogare ad una disposizione del Trattato (nel caso di specie l'art. 102 TFUE), fonte di primo grado, in assenza di un'espressa norma contenuta nel medesimo trattato che ne autorizzi specificamente la deroga.

La concessione dell'esenzione esclude semmai che l'autorizzazione dell'accordo costituisca di per sé un abuso ⁽²³⁸⁾.

⁽²³⁶⁾ Cfr. POCAR F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, cit., p. 394.

⁽²³⁷⁾ V. Reg. Cee n. 411/2004 del Consiglio, del 26 febbraio 2004, che abroga il Reg. Cee n. 3975/87 e modifica il Reg. Cee n. 3976/87 e il Reg. Cee n. 1/2003 relativamente ai trasporti aerei tra la Comunità e i paesi terzi, in *G.U.U.E.*, 6 marzo 2004, n. L 68, p. 1 ss. e Reg. Ce n. 487/2009 del Consiglio del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3 (oggi art. 101, pgf. 3 TFUE) del trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei, in *G.U.U.E.*, 11 giugno 2009, n. L 148, p. 1 ss.

⁽²³⁸⁾ Si veda in tal senso la sentenza della C. giust. Cee dell'11 aprile 1989, *Ahmed Saeed*, causa 66/86, in *Racc.*, 1989, p. 803 ss., in cui la Corte afferma che «gli artt. 81 e 82 TCE (attualmente artt. 101 e 102 TFUE) applicati cumulativamente e simultaneamente ad una medesima fattispecie, vedono condizionata tale applicazione all'esistenza in capo ad una delle imprese che partecipano all'intesa vietata, di una posizione dominante di cui l'intesa stessa costituisce l'estrinsecazione». Per un esaustivo commento a tale sentenza cfr. GIARDINA A., *La disciplina comunitaria del trasporto aereo: gli sviluppi a seguito della sentenza nel caso Saeed*,

L'art. 102 TFUE, pertanto, può essere applicato immediatamente da tutti i giudici nazionali ed in qualsiasi momento, senza che sia necessario il preventivo intervento di una decisione della Commissione. Da ultimo, occorre ricordare che, nel caso in cui sia possibile applicare l'art. 102 TFUE ad un accordo ai sensi dell'art. 101, par. 3 TFUE, la competenza del giudice nazionale non potrà essere limitata in ragione dell'accordo medesimo ⁽²³⁹⁾.

in *Dir. comm. int.*, 1989, p. 77 ss.; TROTTA F., *Norme comunitarie e trasporti aerei extracomunitari: il caso Saeed*, in *Dir. trasp.*, I/1991, p. 93 ss.;

⁽²³⁹⁾ V. POCAR F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, cit., p. 395.

3.4 La politica europea in materia di aiuti di Stato: i requisiti di incompatibilità ex art. 107, pgf. 1 TFUE.

Il principio generale della libertà di concorrenza, di cui agli artt. 119 e 127 TFUE ⁽²⁴⁰⁾, riguarda non soltanto le imprese, quali attori principali del mercato, bensì anche gli stessi Stati membri. Ed invero, distorsioni alla concorrenza possono scaturire anche dalle politiche degli Stati membri qualora essi adottino misure tese ad agevolare la produzione soltanto di alcune imprese nazionali, o a sostenere alcuni settori produttivi in crisi ⁽²⁴¹⁾.

La problematica legata alla tutela della libera concorrenza, si presenta in questo settore ancor più complessa ed articolata, in quanto una particolare importanza è riconosciuta alle politiche economiche di competenza esclusiva degli Stati membri. Di qui la necessità di perseguire un non facile temperamento tra le finalità e le esigenze dell'Unione europea e quelle specifiche degli Stati membri, ovvero tra

⁽²⁴⁰⁾ L'obiettivo di perseguire un «regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno» che era previsto tra quelli assegnati alla Comunità dall'art. 3 lett. g) TCE, non è più contemplato nel Trattato di Lisbona. Tuttavia, si evidenzia come il principio della libera concorrenza è attualmente richiamato agli artt. 119 e 127 TFUE nonché in uno specifico Protocollo allegato al Trattato di Lisbona, ove si sottolinea come il mercato interno comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata. Seppur non rappresenta più una finalità da perseguire, quindi, la libertà di concorrenza costituisce comunque un mezzo necessario al buon funzionamento del mercato interno. Al riguardo v. STROZZI G., *Gli aiuti di Stato*, in AA.VV., *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, Torino, 2010, p. 351; TRIGGIANI E., *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari, 1993, p. 5 ss.

⁽²⁴¹⁾ Si tratta sostanzialmente di strumenti e pratiche sovente utilizzate dagli Stati per intervenire sull'andamento dell'economia nazionale in settori cardine dell'economia dei quali, talvolta, possono beneficiare tutti gli operatori economici (ad es. le misure adottate per facilitare la ripresa dell'intera economia nazionale in un periodo di forte crisi) ma che non per questo sono esenti dal rappresentare un potenziale pregiudizio per il libero flusso degli scambi tra gli Stati membri. Detti interventi, infatti, possono comportare un'alterazione del regime della concorrenza e degli scambi del mercato interno finendo in tal modo col pregiudicare l'effetto utile delle norme sulla concorrenza, anche in presenza di una normativa statale che consenta loro di eludere i divieti posti dalla legislazione europea.

l'autonomia di questi ultimi nella scelta degli strumenti di intervento sull'economia nazionale ed il regime della libera concorrenza nel mercato interno.

A livello europeo, la disciplina degli aiuti di Stato è oggi dettata dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che contempla agli artt. 107-109, la previsione dei principi fondamentali di tale settore ⁽²⁴²⁾. Alle disposizioni del Trattato si affiancano poi i vari regolamenti ed interventi normativi emanati dalle Istituzioni europee in attuazione dello stesso, in particolare quelli della Commissione europea, oltre alle numerose pronunce della Corte di Giustizia, che insieme compongono il complessivo impianto disciplinare della materia. Tale disciplina ha un ambito di applicazione particolarmente ampio, in relazione alla tipologia dei soggetti che erogano l'aiuto ⁽²⁴³⁾, delle misure che conferiscono un vantaggio ⁽²⁴⁴⁾ e dei soggetti beneficiari ⁽²⁴⁵⁾.

⁽²⁴²⁾ Anche se tali norme (ex artt. 87-89 TCE) dettate in materia di aiuti di Stato sono inserite all'interno del Titolo VII TFUE, concernente «regole comuni sulla concorrenza», esse costituiscono in realtà un regime particolare a sé stante proprio in ragione dei collegamenti con i settori di competenza statale, di cui si è già detto. La disciplina di cui agli artt. 107-109 TFUE riguarda gli aiuti concessi dagli Stati per favorire certe imprese o produzioni nazionali; essa di applica altresì alle imprese pubbliche, ovvero a quelle su cui i poteri pubblici esercitano, direttamente od indirettamente, un'influenza determinante per quanto riguarda, ad esempio, il loro controllo o la partecipazione finanziaria. Cfr. STROZZI G., *Gli aiuti di Stato*, cit., p. 353.

⁽²⁴³⁾ Rientrano, infatti, nell'ambito di applicazione dell'art. 107 TFUE le risorse erogate da qualsivoglia: a) ente centrale, regionale o locale; b. organismo pubblico o privato istituito o nominato dalla P.A. per amministrare risorse pubbliche; c. imprese la cui condotta possa essere determinata dai soggetti di cui ai punti precedenti.

⁽²⁴⁴⁾ Sono molteplici le modalità attraverso le quali, in base alla giurisprudenza europea, può essere conferito alle imprese beneficiarie un vantaggio a carico delle risorse pubbliche: sono inclusi, infatti, non solo le sovvenzioni dirette, ma anche i crediti d'imposta, i vantaggi in natura, ogni forma di rinuncia a entrate da parte delle amministrazioni pubbliche, i finanziamenti realizzati mediante tasse o contributi versati da determinate imprese o utenti e trasferiti alle imprese beneficiarie o ancora i contributi obbligatori imposti dallo Stato. Al riguardo cfr. BRUZZONE G., MARZULLI M., SEBASTIANI M., *Aiuti di Stato e servizi pubblici locali*, in Vigneri A. (a cura di), *La disciplina dei servizi pubblici locali*, in corso di pubblicazione, la cui bozza è reperibile nel sito www.sipotra.it.

⁽²⁴⁵⁾ In particolare, costituisce impresa beneficiaria dell'aiuto, qualsiasi soggetto che svolga un'attività economica, ovvero che offra beni o servizi su un mercato, a prescindere dallo status giuridico, dalle modalità di finanziamento e dalla presenza o meno dello scopo di lucro.

Le disposizioni comunitarie concernenti gli aiuti di Stato si inseriscono nel più generale contesto della normativa dettata dal TFUE in tema di concorrenza (analizzate nei precedenti paragrafi) in quanto, complessivamente, perseguono lo scopo di garantire il libero spiegarsi della concorrenza dei mercati.

Tutti gli aiuti statali sono sottoposti al controllo delle istituzioni europee, in particolare della Commissione, ma il divieto di cui all'art. 107, par. 1 TFUE (ex art. 87 TCE), riguarda unicamente gli aiuti incompatibili con il mercato interno.

Ai sensi di tale disposizione: «salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

Dal testo della norma emerge come l'approccio della stessa Unione europea in materia di aiuti di Stato risulta essere negativo, giacché è la stessa disposizione *de qua* ad esprimere un generale principio di incompatibilità degli aiuti di Stato nella nozione fornita dal Trattato medesimo, con quest'ultimo, salvo eccezioni espressamente e preventivamente individuate.

Pertanto, rientrano in tale nozione anche i fornitori *in house*. Al riguardo cfr. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Guide to the application of the European Union rules on State aid, public procurement and the internal market to service of general economic interest, and in particular to social service of general interest*, 29 aprile 2013, SWD (2013) 53/final/2 consultabile nel sito: www.ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_en.pdf.

In particolare, in sede di interpretazione, la Commissione europea ⁽²⁴⁶⁾ ha specificato che un provvedimento per essere considerato un aiuto incompatibile deve:

- a) arrecare un vantaggio economicamente apprezzabile all'impresa interessata o a talune produzioni nazionali ⁽²⁴⁷⁾;
- b) arrecare una distorsione alla concorrenza ⁽²⁴⁸⁾;
- c) incidere sugli scambi tra gli Stati membri ⁽²⁴⁹⁾;

⁽²⁴⁶⁾ Al riguardo v. COMMISSION EUROPÉENNE, *Explication des règles applicables aux aides d'État*, in *Droit de la concurrence dans les Communautés européennes*, vol. II B, Brouxelles-Luxembourg, 1997, p. 8 ss.

⁽²⁴⁷⁾ Ciò che rileva è, dunque, il carattere selettivo della misura, diretta a destinatari determinati o a sostenere un certo tipo di attività (c.d. *criterio selettivo* o a *carattere di specificità*). Pertanto, una misura di politica economica a carattere generale, che favorisce lo sviluppo dell'economia nazionale nel suo complesso, quale ad esempio la riduzione dei tassi d'interesse o gli interventi a favore dell'educazione e della formazione professionale, non deve ritenersi aiuto incompatibile ex art. 107 TFUE. Rientra, invece, nella nozione di aiuto l'elargizione a determinate imprese di risorse o altri vantaggi economici sebbene rivolti al perseguimento di finalità economiche e sociali rilevanti per lo Stato stesso, o quando le misure sono destinate alla totalità delle imprese ma di fatto vengono applicate dalle autorità pubbliche, incaricate di gestirle, mediante scelte discrezionali. Sul punto cfr. le sentenze della C. giust. Ce, 26 settembre 1996, *Francia c. Commissione*, causa C-241/94, in *Racc.*, I-4551 e 1 dicembre 1998, *Ecotrade*, causa C-200/97, in *Racc.*, I-7926.

⁽²⁴⁸⁾ Devono ritenersi aiuti di Stato quelli che falsano o minacciano di falsare la concorrenza, tanto sul mercato nazionale quanto fra le imprese appartenenti a Stati membri diversi, creando in tal modo una situazione di vantaggio a favore di alcune di esse e di svantaggio per le dirette concorrenti. Al riguardo viene in rilievo non soltanto la concorrenza attuale, bensì anche quella potenziale: un aiuto, cioè, deve ritenersi incompatibile anche se produce l'effetto di rendere più difficile il sorgere di nuove imprese. Da ultimo, merita precisare che il fine perseguito non ha alcuna rilevanza giacché la nozione di aiuto è puramente oggettiva, in funzione soltanto della questione di determinare se, all'interno di un determinato regime, una misura statale conferisca o meno un vantaggio a talune imprese rispetto ad altre. Per un maggiore approfondimento sul tema v. STROZZI G., *Gli aiuti di Stato*, in AA.VV., *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, cit., p. 362.

⁽²⁴⁹⁾ Tale condizione risulta talvolta non facilmente distinguibile rispetto a quella sub b), tanto è vero che sovente sono valutate congiuntamente. In linea generale, può affermarsi che si ha pregiudizio al commercio fra gli Stati membri quando un aiuto economico concesso dallo Stato rafforza la condizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari. Non sono, invece, criteri determinanti per escludere l'applicazione dell'art. 107, par. 1, l'entità esigua dell'aiuto o la dimensione modesta dell'impresa, in considerazione del fatto che anche in tali ipotesi possono essere pregiudicati gli scambi intracomunitari, specialmente qualora il settore d'interesse sia caratterizzato da una forte concorrenza. V. le sentenze del Trib. Ce, 28 gennaio 1999, *BAI*, causa T-14/96, in *Racc.*, II-139; 13 febbraio 2003, *Regno di Spagna c. Commissione*, causa C-409/00, in *Racc.*, p. 1487. È appena il caso di ricordare, al riguardo, che il

- d) comportare un onere per il bilancio dello Stato attuando un trasferimento diretto o indiretto di risorse dallo Stato a un'impresa;
- e) essere imputabile allo Stato stesso ⁽²⁵⁰⁾.

Al riguardo merita precisare che le condizioni appena ricordate sono cumulative, giacché l'assenza di una sola di esse pregiudica l'applicazione dell'attuale art. 107 TFUE. Tuttavia, occorre ulteriormente sottolineare che tale divieto non è assoluto ed incondizionato ⁽²⁵¹⁾, in quanto si limita a sancire un principio generale di incompatibilità degli aiuti, il quale può comunque essere oggetto di deroghe, di cui alcune previste espressamente ed altre rimesse caso per caso alla valutazione ad opera delle Istituzioni europee: la Commissione, gode al riguardo di un ampio potere discrezionale, ed al Consiglio è riconosciuta la facoltà di ammettere aiuti in deroga ⁽²⁵²⁾.

Reg. Ce 69/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore (in *G.U.C.E.*, L 10 del 13 gennaio 2001, poi sostituito dal Regolamento n. 1998/2006, in *G.U.C.E.*, L 379 del 28 dicembre 2006, p. 5 ss) prevede che la regola c.d. *de minimis* possa essere applicata - fatta eccezione per alcuni settori, tra cui per ciò che in questa sede rileva anche quello dei trasporti - anche agli aiuti che, se di modesta entità, sono esonerati persino dall'obbligo di notificazione a conferma del principio in forza del quale devono essere presi in considerazione unicamente quegli aiuti che hanno un impatto sensibili sugli scambi tra Stati membri.

⁽²⁵⁰⁾ V. DE LUCA N., *Gli Aiuti di Stato nel trasporto aereo: inquadramento sistematico e rassegna dei provvedimenti comunitari*, Roma, 2000, p. 33.

⁽²⁵¹⁾ C. giust. Ce, sentenza del 22 marzo 1977, causa C -78/76, *Steinike und Weinling c. Germania*, in *Racc.*, 1975, p. 595 ss.

⁽²⁵²⁾ Al riguardo v. Comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione in materia di aiuti di Stato, in *G.U.C.E.*, C 312, del 23 novembre 1995, p. 8, mediante la quale l'esecutivo europeo ha manifestato per la prima volta l'esigenza di favorire il *private enforcement* al fine di rafforzare il rispetto delle norme dettate in materia di aiuti di Stato. Con il Piano d'Azione nel settore degli aiuti di Stato - aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009, COM(2005)107 def., è stata ulteriormente ribadita l'importanza del ruolo dei giudici nazionali nella fase dell'esecuzione delle decisioni di recupero degli aiuti concessi illegalmente e nella tutela dei terzi lesi da tale concessione. In tale materia si ritiene opportuno ricordare la Comunicazione della Commissione - Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili, in *G.U.C.E.*, C 272, del 15 novembre 2007, p. 4 nonché la Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione

Il sistema di controllo degli aiuti di Stato, cioè, costituisce una tipica ipotesi di *public enforcement*, in ragione del fatto che si basa su una procedura amministrativa interamente demandata ad una autorità pubblica sovranazionale ovvero, come già evidenziato, alla Commissione ⁽²⁵³⁾.

Quest'ultima, inoltre, in ragione del fondamentale obbligo di leale collaborazione ⁽²⁵⁴⁾ ed alla luce del recente Reg. Ue n. 734/2013 ⁽²⁵⁵⁾, sostiene anche sotto il profilo tecnico i giudizi nazionali, trasmettendo loro le informazioni pertinenti in suo possesso, anche in relazione ad aspetti procedurali quali l'avvenuta notifica o l'instaurazione di un procedimento di indagine formale, e fornendo pareri sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato.

Talvolta, infatti, come si vedrà nel corso della presente trattazione, determinate forme di intervento ad opera delle pubbliche autorità rappresentano uno strumento necessario della politica nazionale e sovente possono costituire un ausilio non solo legittimo ma anche auspicabile in quanto, ad esempio, volto a consentire un

della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali, in *G.U.C.E.*, C 85, del 9 aprile 2009, p. 1, che sostituisce la Comunicazione del 1995, sopra citata.

⁽²⁵³⁾ Sul punto v. VECCHIETTI V., LIBERATI M., *La cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione europea nel settore degli aiuti di Stato*, in PACE L. F. (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2014, p. 1, in cui viene evidenziato come il meccanismo di controllo, in passato fondato sulla esclusiva bilateralità del rapporto Commissione-Stato, da ultimo sta subendo un'evoluzione verso un modello decentrato in cui anche i singoli cittadini possono proporre azioni dinanzi ai giudici nazionali, ai quali è demandato il compito di salvaguardare i diritti dei singoli nell'applicazione del diritto sovranazionale.

⁽²⁵⁴⁾ Cfr. sul punto C. giust. Ue, sentenza del 26 novembre 2002, causa C-275/00, *First e Franex*, in *Racc.*, p. I-10943 ss.

⁽²⁵⁵⁾ Reg. Ue n. 734/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 659/1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in *G.U.U.E.*, L 2014, del 31 luglio 2013, p. 15 ss.

maggior sviluppo regionale o ad elaborare una politica finalizzata allo sviluppo economico e sociale dello Stato ⁽²⁵⁶⁾).

Proprio per tale ragione, a livello europeo, si è optato per un sistema di controllo che sottoponga a monitoraggio continuo e rigoroso il regime degli aiuti, sottratto alla discrezionalità degli Stati ed affidato in via esclusiva alle Istituzioni europee, Commissione e limitatamente Consiglio ⁽²⁵⁷⁾, che sono chiamati a valutare nel caso concreto la compatibilità della misura statale col mercato interno ed a decidere di vietarla o sopprimerla qualora la stessa risulti pregiudizievole per il corretto esplicarsi della libera concorrenza ⁽²⁵⁸⁾.

⁽²⁵⁶⁾ In particolare, ci si riferisce alla disciplina dell'applicazione dell'art. 106 TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale di cui alla Decisione della Commissione del 28 novembre 2005, in *G.U.U.E.*, L 312, del 29 novembre 2005, p. 67 ss. e alla *Comunicazione della Commissione-Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico*, in *G.U.U.E.*, C 297, del 29 novembre 2005, p. 4 ss. In dottrina si veda al riguardo: GALLO D., *Finanziamento dei servizi economico generale e aiuti di Stato nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 893 ss.; CAGGIANO G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino 2008, p. 107 ss. Tale argomento sarà oggetto di specifica trattazione all'interno del cap. IV del presente lavoro.

⁽²⁵⁷⁾ Poiché, come si è detto, un aiuto risulta incompatibile solo in quanto falsa o minaccia di falsare la concorrenza, un ruolo fondamentale in tale ambito è evidentemente svolto dall'apprezzamento che soprattutto la Commissione europea svolge in ordine all'esistenza o meno di un pregiudizio alla concorrenza. All'interno dell'ampio potere discrezionale che le viene riconosciuto, la Commissione compie apprezzamenti di ordine economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario. Al riguardo cfr. C. giust. Ce, sentenza del 21 marzo 1991, *Italia c. Commissione*, causa 303/88, in *Racc.*, I-1433; Tribunale di primo grado, sentenza del 8 luglio 2001, *Commissione c. Technisce Glaswerke*, causa T-198/01, in *Racc.*, II-2717, confermata poi in sede di impugnazione dalla sentenza C. giust. UE (grande sezione) del 29 giugno 2010. Proprio in ragione della varietà delle modalità di concessione degli aiuti nonché dell'assenza di criteri obiettivi per l'individuazione degli aiuti statali, l'art. 109 TFUE dispone che il Consiglio dell'Unione europea, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento, può stabilire i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE e fissare le condizioni per l'applicazione dell'art. 108, pgf. 3 TFUE nonché le categorie di aiuti che devono essere dispensate da tale procedura. Proprio in forza di tale disposto, in data 22 febbraio 1999, il Consiglio ha emanato il Reg. Ce n. 659/99 recante modalità di applicazione dell'art. 88 TCE, ora art. 108 TFUE, in *G.U.C.E.*, L 83 del 27 marzo 1999, modificato dal Regolamento n. 1791/2006 del 20 novembre 2006, in *G.U.U.E.*, L 363 del 20 dicembre 2006, p. 1 ss.

⁽²⁵⁸⁾ V. il piano d'azione della Commissione per il periodo 2005-2009 (COM/2005/107 del 7 giugno 2005), in cui si prevede l'obiettivo della riduzione del volume globale degli aiuti

Ne consegue che l'art. 107, pgf. 1 TFUE non produce effetti diretti ⁽²⁵⁹⁾, nel senso che non è riconosciuta ai singoli la possibilità di invocarlo dinanzi ai giudici nazionali per contestarne la compatibilità col mercato interno e che lo stesso, nonostante la sua presunta incompatibilità, può essere mantenuto dallo Stato, finché la Commissione non si pronuncia in merito ⁽²⁶⁰⁾.

Alla luce di quanto sopra precisato, e volendo fornire una definizione di aiuto di Stato, da intendersi secondo un'accezione ampia, con tale espressione si indica «qualsivoglia vantaggio economicamente apprezzabile accordato ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato» ⁽²⁶¹⁾.

Più nello specifico, stante la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia ⁽²⁶²⁾: «il concetto di aiuto è più ampio di quello di sovvenzione, dato che esso vale a

nonché la loro destinazione verso obiettivi prioritari quali le infrastrutture, la ricerca, l'innovazione ed i servizi pubblici di qualità.

⁽²⁵⁹⁾ Sul punto v. C. giust. Ce, sentenza del 22 marzo 1977, causa C -78/76, *Steinike und Weinling c. Germania*, in *Racc.*, 1975, p. 595 ss. e C. giust. Ce, sentenza del 8 novembre 2001, causa C-143/99, *Adria - Wien Pipeline*, in *Racc.*, p. I-8365.

⁽²⁶⁰⁾ Occorre in merito anticipare la differenza tra tale disposizione e quella di cui all'art. 108 par. 3 TFUE, concernente l'obbligo di notifica dei nuovi aiuti, che invece, come meglio si dirà in seguito, esplica effetti diretti. In ogni caso, la Commissione deve rilevare il pregiudizio caso per caso, valutando la situazione del mercato interessato, la posizione dell'impresa beneficiaria in tale mercato, il volume degli scambi effettivi intracomunitari dei prodotti in oggetto, le caratteristiche dell'aiuto nonché la situazione esistente sul piano della concorrenza nel mercato interno prima dell'adozione del provvedimento. Ciò significa sostanzialmente che la Commissione non può limitarsi unicamente a dichiarare l'aiuto pregiudizievole, ma deve piuttosto fornire dati concreti in merito alla natura dell'asserito pregiudizio. Così C. giust. Cee, sentenza del 14 novembre 1984, *Intermills*, causa 323/82, in *Racc.*, p. 3809 ss.

⁽²⁶¹⁾ Si veda: TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, 1996, p. 775.

⁽²⁶²⁾ Ed invero, è proprio grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, che è stato possibile delineare l'ambito e le modalità di applicazione della norma oggetto di esame; essa ha, infatti, individuato determinati criteri generali di valutazione di valutazione precisando, ad esempio, che un aiuto non deve essere valutato alla luce delle sue finalità quanto piuttosto dei suoi effetti sul mercato laddove, conseguentemente, né il carattere fiscale né il fine sociale delle misure sarebbero di per sé sufficienti per escludere l'applicazione dell'art. 107 TFUE. In secondo luogo, sono stati sanciti alcuni principi essenziali a cui gli aiuti devono uniformarsi ovvero quelli di necessità, proporzionalità, giustificazione compensatoria, temporaneità e

designare non soltanto prestazioni positive, come le sovvenzioni stesse, ma anche interventi di Stato i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che, di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono identici effetti»⁽²⁶³⁾.

È stata poi la stessa Commissione europea a chiarire che con l'espressione aiuti di Stato deve intendersi qualsiasi «sovvenzione; garanzia di prestiti a condizioni particolarmente favorevoli; cessione di edifici e terreni a titolo gratuito o particolarmente favorevoli; fornitura di beni o servizi a condizioni preferenziali; copertura di perdite; bonifico di interessi; esenzione da diritti parafiscali; altra misura di effetto equivalente»⁽²⁶⁴⁾.

Da ciò ne è scaturita l'individuazione di tre principali tipologie di aiuti di Stato: il finanziamento alle imprese a condizioni non di mercato, gli apporti di capitale a condizioni non di corrispettività e gli sgravi sul bilancio⁽²⁶⁵⁾.

Una volta compiute tali doverose considerazioni, appare opportuno precisare un aspetto fondamentale della materia in oggetto. Va, infatti, evidenziato come, stante il disposto di cui all'art. 107 TFUE la forma dell'aiuto può essere

trasparenza. Per una maggiore trattazione di questi aspetti cfr. STROZZI G., *Gli aiuti di Stato*, in AA.VV., *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, cit., p. 374-375.

⁽²⁶³⁾ Cfr. C. giust. Ce, 8 novembre 2001, causa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, in *Racc.*, 2001, p. I-8365, punto 38; C. giust. Ce, 15 luglio 2004, causa C-501/01, *Spagna v. Commissione*, in *Racc.*, 2000, p. I-6717, punto 90; C. giust. Ce, 15 dicembre 2005, causa C-66/02, *Italia v. Commissione*, in *Racc.*, 2005, p. I-0000, punto 77.

⁽²⁶⁴⁾ V. Risposta della Commissione all'interrogazione scritta n. 48 dell'On. Burbacher, in *G.U.C.E.* C 125, del 17 agosto 1963, p. 2235-2236. Si tratta, dunque, di una nozione piuttosto ampia, tendente a ricomprendere qualsiasi misura che arrechi a determinate imprese o produzioni, un vantaggio economicamente apprezzabile a seguito dell'intervento pubblico, che esse non avrebbero ottenuto in condizioni normali di mercato e che consenta loro di non sostenere costi che normalmente avrebbero gravato su risorse proprie, alterando in tal modo le condizioni della concorrenza.

⁽²⁶⁵⁾ A tal proposito v. DE LUCA N., *Gli Aiuti di Stato nel trasporto aereo: inquadramento sistematico e rassegna dei provvedimenti comunitari*, Roma, 2000, p. 26.

estremamente varia in quanto non rilevano né la causa né lo scopo degli interventi, bensì unicamente i loro effetti ⁽²⁶⁶⁾.

Al contempo, si ritiene indifferente rispetto alla qualificazione giuridica di una misura lo strumento giuridico con il quale questa è stata predisposta, potendo trattarsi sia di un atto normativo od amministrativo sia di uno privatistico ⁽²⁶⁷⁾.

Ciò che rileva, infatti, è che l'aiuto sia concesso dallo Stato, direttamente o indirettamente ⁽²⁶⁸⁾, sotto qualsiasi forma, e che si traduca in un vantaggio economico, di qualunque tipo esso sia, per le imprese destinatarie ⁽²⁶⁹⁾, anche se riguardante una materia di competenza statale, posto che, come sopra evidenziato, tale circostanza non lo sottrae ad una valutazione di compatibilità ex art. 107 TFUE ⁽²⁷⁰⁾.

⁽²⁶⁶⁾ In tal senso v. *ex multis* le sentenze della C. giust. Ce: 2 luglio 1974, causa 173/73, *Italia vs Commissione*, in *Racc.*, 1974, p. 709 ss.; 22 marzo 1977, *Steinike*, cit.; 15 marzo 1994, *Banco Exterior de Espana*, causa C-387/92, in *Racc.*, I-877; 15 luglio 2004, *Spagna c. Commissione*, causa C-276/02, in *Racc.*, I-6717; 22 giugno 2006, *Belgio c. Commissione*, causa C-182/03, in *Racc.*, I-5479;

⁽²⁶⁷⁾ V. TESAURO G., *Diritto comunitario*, cit., p. 782. In giurisprudenza tale assunto è stato ribadito dalla pronuncia C. giust. Ce, 15 maggio 1997, causa C-278/95 P., *Siemens SA vs Commissione*, in *Racc.*, 1997, p. I-2507.

⁽²⁶⁸⁾ Non è, infatti, necessario che l'aiuto provenga dalle autorità centrali, potendo lo stesso essere concesso dalle amministrazioni pubbliche a qualsiasi livello, quali ad esempio gli enti territoriali e quelli pubblici. Nella nozione di aiuti di Stato possono, altresì, rientrare anche quelli provenienti da enti privati sottoposti a controllo pubblico o in cui il potere pubblico ha un'influenza determinante, o anche da un ente privato designato dallo Stato per la loro gestione, purché riconducibili a risorse pubbliche o comunque erogati sulla base di direttiva dei pubblici poteri anche se l'ente che li concede è tenuto ad operare secondo criteri economici. Sul punto v. le pronunce della C. giust. Ce 21 marzo 1991, *Alfa Romeo*, causa 305/89, in *Racc.*, I-1603; 29 giugno 1999, *DMT*, causa C-256/97, in *Racc.*, I-3913.

⁽²⁶⁹⁾ Cfr. le sentenze delle C. giust. Ce: 25 giugno 1970, *Francia c. Commissione*, causa 47/69, in *Racc.*, p. 487; 17 marzo 1993, *Sloman Neptun*, causa C-72 e 73/91, in *Racc.*, I-887; 12 dicembre 1996, *Air France*, causa T-358/94, in *Racc.*, II-2112; 22 giugno 2006, *Belgio c. Commissione*, causa C-182/03, in *Racc.*, I-5479.

⁽²⁷⁰⁾ V. sentenze C. giust. Ce, 29 giugno 1999, *Spagna c. Commissione*, causa C-342/96, in *Racc.*, I-2459 e 7 marzo 2002, *Italia c. Commissione*, causa C-310/99, in *Racc.*, I-2289.

3.5 Gli aiuti di Stato compatibili o potenzialmente compatibili col mercato interno. Il potere di controllo della Commissione.

Come affermato nel precedente paragrafo, l'art. 107 TFUE sancisce un generale principio di incompatibilità degli aiuti che rivestono determinate caratteristiche in esso stabilite, ma non pone, tuttavia, un divieto assoluto e generale. Infatti, gli aiuti che sono contemplati nell'ordinamento comunitario in quanto automaticamente ⁽²⁷¹⁾ compatibili con il TFUE (c.d. compatibilità *de jure*), sono quelli indicati dal medesimo art. 107 TFUE al pgf. 2, ai sensi del quale: «sono compatibili con il mercato interno:

a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti, e ciò in quanto il consumatore finale non incide sul gioco della concorrenza ⁽²⁷²⁾;

b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali ⁽²⁷³⁾;

c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in

⁽²⁷¹⁾ Questo non significa che tali aiuti sono sottratti al controllo della Commissione, in quanto è comunque compito della stessa sorvegliare sul rispetto delle condizioni stabilite per la loro ammissibilità laddove, solo in caso di esito positivo di tale verifica, essa potrà autorizzarli. In tal senso v. C. giust. Ce, sentenza del 29 aprile 2004, *Grecia c. Commissione*, causa C-278/2000, in *Racc.*, I-3997.

⁽²⁷²⁾ Si tratta, ad esempio, delle riduzioni di prezzo per alcuni beni o servizi in favore di determinate categorie di persone, appunto consumatori finale, economicamente deboli. Cfr. STROZZI G., *Gli aiuti di Stato*, in AA.VV., *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, cit., p. 365.

⁽²⁷³⁾ Ci si riferisce, cioè, a quella tipologia di aiuti volti a ristabilire la situazione esistente prima del verificarsi dell'evento nefasto, i quali, pertanto, devono essere proporzionati al danno subito, devono avere natura temporanea e devono essere concessi soltanto qualora venga dimostrato un nesso di causalità diretta tra il pregiudizio subito e l'evento calamitoso.

cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera ⁽²⁷⁴⁾».

Il successivo pgf. 3 dell'art. 107 TFUE prosegue con l'elencazione degli aiuti che possono considerarsi compatibili a seguito di un accertamento della Commissione o del Consiglio, ai quali, è di fatto attribuito un ampio potere discrezionale ⁽²⁷⁵⁾.

In sostanza, come osservato in dottrina, la valutazione operata dall'Esecutivo europeo mira a stabilire se, in nome del comune interesse, sia accettabile una temporanea distorsione della concorrenza al fine di garantire la sopravvivenza di una determinata impresa e, quindi, la stessa vitalità del settore economico-industriale in cui la medesima opera ⁽²⁷⁶⁾ e sempre che vengano rispettati i principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea, quali quelli di proporzionalità e di non discriminazione.

In ogni caso, le deroghe di cui si dirà di seguito, devono essere interpretate in modo restrittivo in sede di esame dell'aiuto, alla luce del principio di trasparenza e dell'interpretazione teleologica della norma in esame, nel senso che l'aiuto concesso

⁽²⁷⁴⁾ Teoricamente questa disposizione dovrebbe ritenersi ormai superata in ragione della riunificazione della Germania; ma poiché è stata mantenuta anche nel testo del Trattato di Lisbona, essa pare doversi mantenere ancora oggi. In realtà, in forza del principio secondo cui le deroghe devono essere oggetto di interpretazione restrittiva, affinché detta disposizione continui ad operare, sarà necessario dimostrare l'esistenza di un nesso causale diretto tra la situazione del settore in difficoltà in quella determinata regione dopo la riunificazione rispetto a quella preesistente. Così STROZZI G., *Gli aiuti di Stato*, in AA.VV., *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, cit., p. 365.

⁽²⁷⁵⁾ Al riguardo v. DELLA CANANEA G., *Il ruolo della Commissione nell'attuazione del diritto comunitario: il controllo sugli aiuti statali alle imprese*, in *Riv. dir. pubb. com.*, 1992, p. 399 ss.; TRIGGIANI E., *I poteri di controllo della Commissione sugli aiuti alle imprese pubbliche*, in *Riv. dir. eur.*, 1990, p. 489 ss.

⁽²⁷⁶⁾ Cfr. DIVERIO D., *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche: dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, Milano, 2010, p. 1. ss.;

e che rischia di falsare la concorrenza viene compensato dall'interesse comune, ed apporta un beneficio per l'Unione e non un indebito vantaggio esclusivo dello Stato beneficiario ⁽²⁷⁷⁾. Tale disposizione, precisa che: «possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349 TFUE, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale ⁽²⁷⁸⁾;

b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro nel suo complesso e non in riferimento a specifiche regioni o singoli settori ⁽²⁷⁹⁾;

⁽²⁷⁷⁾ Al riguardo v. Dec. Ce n. 317/92, in *G.U.C.E.*, L 171 del 1992 ed il Reg. Ce del Consiglio n. 994/98 del 7 maggio 1998, in *G.U.C.E.*, L 142 del 14 maggio 1998, p. 1 ss., che si ricorda è stato modificato dal Reg. Ce n. 1628/2006 della Commissione, del 24 ottobre 2006, relativo all'applicazione degli e degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale, in *G.U.C.E.*, n. L 302, dell'1 novembre 2006, p. 29, a sua volta abrogato dal Reg. Ce n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), in *G.U.U.E.*, n. L 214, del 9 agosto 2008, p. 3 ss., i cui effetti si sono prodotti fino al 31 dicembre 2013.

⁽²⁷⁸⁾ La Commissione europea ha elaborato alcuni indici, quali la densità di popolazione, il livello di disoccupazione, il potere d'acquisto ecc., in base ai quali deve essere rilevato il livello «anormalmente basso» del tenore di vita, con riferimento non al livello medio nazionale dello Stato membro ove l'impresa si trova, bensì al livello medio di sviluppo esistente nell'insieme dell'Unione. In tal senso si è espressa la C. giust. Ce nella nota sentenza del 17 settembre 1980, *Philip Morris*, causa 730/79, in *Racc.*, p. 2671. Dette misure mirano a perseguire una soluzione durevole ed efficace per lo sviluppo regionale che, come evidenziato nel cap. I del presente lavoro, ai sensi dell'art. 174 TFUE dettato in materia di coesione economica, sociale e territoriale, è uno dei principali obiettivi dell'Unione e che risponde all'esigenza di mantenere un certo equilibrio tra la politica della concorrenza e quella di sviluppo regionale. Cfr. STROZZI G., *Gli aiuti di Stato*, in AA.VV., *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, cit., p. 366.

⁽²⁷⁹⁾ Al riguardo basti ricordare che un progetto può essere qualificato di interesse comune europeo esclusivamente quando faccia parte di un programma transazionale supportato dai governi di più Stati membri o si inserisca in un'azione tra i medesimi concordata al fine di fronteggiare un'esigenza comune (quale, ad esempio, l'inquinamento ambientale). Così come in

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo economico di talune attività o di talune regioni economiche, per correggere gli squilibri regionali e sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse ⁽²⁸⁰⁾;

d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune (ad es. aiuti al settore audiovisivo o alla cinematografia);

e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento ⁽²⁸¹⁾».

A tal proposito, merita evidenziare come il sindacato della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo grado sulle decisioni della Commissione è tutt'oggi limitato, in quanto non può abbracciare le valutazioni di merito, proprie della Commissione stessa, ma può solo vertere sul rispetto delle norme procedurali, sull'obbligo della motivazione, sulla correttezza materiale dei fatti posti a base della decisione, sullo sviamento di potere e sull'insussistenza di un errore manifesto nella valutazione dei fatti.

più occasioni affermato dalla giurisprudenza comunitaria, il grave turbamento deve coinvolgere l'intera economia dello Stato e non solo quella di singole regioni o di particolari produzioni e deve, altresì, essere valutato in un contesto comunitario. In tal senso si è espressa C. giust. CE, sentenza del 30 settembre 2003, *Freistaat Sachsen*, causa C-57 P/00, in *Racc.*, I-9975.

⁽²⁸⁰⁾ Rientrano in tale categoria i c.d. *aiuti settoriali*, ovvero quelli tendenti a creare condizioni di competitività per i settori in crisi soggetti a forte concorrenza, o in crescita, riferiti, ad esempio, all'industria aeronautica, siderurgica o dei trasporti ferroviari e su strada. Cfr. a tal proposito gli *Orientamenti in materia di aiuti a finalità regionale 2007-2013*, in *G.U.U.E.*, C 54 del 4 marzo 2006, p. 13 ss., nonché il Reg. generale di esenzione per categoria n. 800/2008 del 6 agosto 2008, in *G.U.U.E.*, L 214 del 9 agosto 2008, p. 3-47;

⁽²⁸¹⁾ Si tratta sostanzialmente di una tipologia di aiuti residuale ed eventuale, consistente in sistemi generali di interventi, che il Consiglio è chiamato a disciplinare a seconda delle particolari esigenze che si presentano nel mercato interno.

Al contempo, la discrezionalità della Commissione in materia, risulta circoscritta dalla prassi che la stessa Commissione e la Corte di Giustizia hanno adottato negli anni, introducendo e cristallizzando vari principi relativi al giudizio di compatibilità ⁽²⁸²⁾. Con il Reg. Ce n. 659/1999 ⁽²⁸³⁾, recentemente modificato dal Reg. Ue n. 734/2013 ⁽²⁸⁴⁾ e con il successivo Regolamento di esecuzione della Commissione n. 794/2004 ⁽²⁸⁵⁾, a sua volta modificato dal Reg. Ce n. 1147/2008 ⁽²⁸⁶⁾, si è finalmente, addivenuti ad una procedura di controllo degli aiuti di Stato sulla base dell'art. 108 TFUE (ex art. 88 TCE) ⁽²⁸⁷⁾ così che, tutti i provvedimenti

⁽²⁸²⁾ La Commissione, difatti, deve ad esempio considerare l'intervento pubblico in prospettiva comunitario e non nazionale e può autorizzare l'aiuto in ragione di una contropartita costituita dalla partecipazione di una determinata impresa a soddisfare un interesse comunitario individuabile in uno degli obiettivi ricompresi nell'attuale art. 107, par. 3 TFUE. Sul punto cfr. MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, cit., p. 119.

⁽²⁸³⁾ Reg. Ce n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'art. 93 TCE, in *G.U.C.E.*, L 83 del 27 marzo 1999, p. 1 ss. In tale materia si sono susseguiti i seguenti regolamenti di procedura: Reg. Ce n. 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del reg. Ce n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in *G.U.C.E.*, n. L 140, del 30 aprile 2004, p. 1 ss.; Reg. Ce n. 1627/2006 della Commissione del 24 ottobre 2006, che modifica il reg. Ce n. 794/2004 relativamente ai moduli standard per la notifica degli aiuti, in *G.U.C.E.*, del 1 novembre 2006, n. L 302, p. 10 ss.; Reg. Ce n. 1935/2006 della Commissione del 20 dicembre 2006, recante modifica del reg. Ce n. 794/2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento Ce n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in *G.U.C.E.* del 30 dicembre 2006, n. L 407, p. 1 ss.; Reg. Ce n. 271/2008 della Commissione, del 30 gennaio 2008, che modifica il reg. Ce n. 794/2004 recante disposizioni di esecuzione del reg. Ce n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'art. 93 del trattato CE, in *G.U.C.E.* del 25 marzo 2008, n. L 82, p. 1 ss.

⁽²⁸⁴⁾ V. Reg. Ue n. 734/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013 che modifica il Reg. Ce n. 659/1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in *G.U.U.E.*, n. L 204, del 31 luglio 2013, p. 15 ss.

⁽²⁸⁵⁾ Cfr. Reg. Ce della Commissione n. 794/2004, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del Reg. Ce n. 659/1999, in *G.U.C.E.*, L 140 del 30 aprile 2004, p. 1 ss.

⁽²⁸⁶⁾ Cfr. Reg. Ce n. 1147/2008, della Commissione del 31 ottobre 2008, in *G.U.C.E.*, n. L 313 del 22 novembre 2008, p. 1.

⁽²⁸⁷⁾ Tale disposizione stabilisce che: «la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno.

2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è

nazionali diretti ad istituire o modificare gli aiuti, devono essere soggetti all'esame della Commissione, che ne verifica la compatibilità con la normativa europea.

Ed invero, è proprio l'esecutivo europeo che, attraverso l'esperimento di una procedura speciale che deroga agli artt. 258 e 259 TFUE, esercita la propria competenza esclusiva in ordine alla decisione sulla compatibilità o meno degli aiuti. Qualora, infatti, uno Stato non abbia ottemperato ai propri obblighi sopprimendo o modificando l'aiuto conformemente alle indicazioni della Commissione, quest'ultima o qualsiasi Stato membro interessato ⁽²⁸⁸⁾, può adire direttamente la Corte di giustizia senza esperire necessariamente la fase precontenziosa.

Il controllo esercitato dalla Commissione ex art. 108 TFUE concerne due particolari categorie di aiuti: quelli esistenti ed i progetti aventi quale obiettivo l'istituzione di aiuti nuovi o modifiche agli aiuti esistenti e segue le modalità di cui al citato Reg. Ce n. 659/99 del Consiglio, come modificato dal Reg. di esecuzione della

compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259. A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera.

3. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.

4. La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo».

⁽²⁸⁸⁾ Cfr. C. giust. Ce, sentenza del 30 gennaio 1985, *Commissione c. Francia*, causa 290/83, in *Racc.*, p. 483 ss.

Commissione n. 794/2004 ⁽²⁸⁹⁾ e dal Reg. Ce n. 1147/2008, nonché, da ultimo, come già evidenziato, dal Reg. Ue n. 734/2013, che sostanzialmente hanno trascritto le regole sviluppate e perfezionate negli anni dalla prassi della Commissione e dalla giurisprudenza europea.

Per quanto riguarda gli aiuti esistenti, basti in questa sede ricordare che la Commissione procede d'intesa con gli Stati membri – che annualmente le inviano una relazione al riguardo – ad un esame permanente degli stessi, al fine di accertare e confermare la loro compatibilità col mercato interno, in un'ottica di cooperazione regolare e periodica. Qualsiasi progetto di concessione di aiuti nuovi, ivi compresi i progetti di modifica di aiuti esistenti, invece, deve essere previamente notificato alla Commissione in via preventiva affinché essa possa, prima della sua adozione definitiva ad opera dell'organo nazionale competente, vagliare la sua compatibilità con il mercato interno ed evitare che produca effetti distorsivi della concorrenza.

⁽²⁸⁹⁾ Reg. Ce della Commissione n. 794/2004 del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del Reg. Ce n. 659/1999, in *G.U.C.E.*, L 140 del 30 aprile 2004, p. 1 ss., a sua volta modificato dal Reg. Ue della Commissione n. 1125/2009 del 23 novembre 2009, in *G.U.U.E.*, L 308 del 24 novembre 2009, p. 24 ss.

3.6 Gli aiuti *de minimis*.

Sebbene ai fini della qualificazione di un aiuto di Stato, di regola, l'entità della misura non assume alcun rilievo, vi sono dei casi tassativi in cui detto elemento, unitamente alla limitata durata nel tempo della sovvenzione, consente di escludere l'esistenza di ripercussioni sugli scambi intracomunitari ovvero qualsiasi effetto o minaccia di distorsione della concorrenza ⁽²⁹⁰⁾.

Tale ipotesi rientrano nel principio c.d. *de minimis*, che costituisce una regola creata dalla Commissione a partire dai primi anni novanta ⁽²⁹¹⁾ e che è stato successivamente oggetto del Reg. Ce n. 69/2001 ⁽²⁹²⁾, il quale considerava compatibili con il mercato comune le misure di sostegno di importo limitato ad € 100.000, versati in un periodo massimo di tre anni.

In realtà, già dall'entrata in vigore del Reg. Ce n. 994/98 ⁽²⁹³⁾ è stato riconosciuto alla Commissione il potere di fissare una soglia al di sotto della quale

⁽²⁹⁰⁾ Al riguardo cfr. ORRÙ E., *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto* in ZUNARELLI S. (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, in *Trattato di Diritto Commerciale*, 2008, p. 191 ss.

⁽²⁹¹⁾ Ci si riferisce alla Lettera della Commissione agli Stati membri del 23 marzo 1993, SG(93) D/06878, *Nota sull'applicazione del principio "de minimis" di cui alla disciplina comunitaria degli aiuti alle piccole e medie imprese*; Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti *de minimis*, in *G.U.C.E.*, n. C 68, del 6 marzo 1996, p. 9 ss.

⁽²⁹²⁾ Reg. Ce 69/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore, in *G.U.C.E.*, L 10 del 13 gennaio 2001, successivamente sostituito dal Reg. Ce n. 1998/2006, in *G.U.C.E.*, L 379 del 28 dicembre 2006, p. 5 ss., in vigore fino al 31 dicembre 2013 e da ultimo sostituito dal Reg. Ue n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis», in *G.U.U.E.*, n. L 352, del 24 dicembre 2013, p. 1 ss.

⁽²⁹³⁾ V. Reg. Ce n. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali, in *G.U.C.E.*, L 142 del 14 maggio 1998, p. 1 ss., successivamente modificato dal Reg. Ce n. 1628/2006 della Commissione, del 24 ottobre 2006, relativo all'applicazione degli e degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale, in *G.U.C.E.*, n. L 302, dell'1 novembre 2006, p. 29; tale ultimo regolamento è stato a sua volta

gli aiuti che non corrispondono ai criteri di cui all'art. 107, pgf. 1 TFUE, devono comunque restare esclusi dall'esaminata procedura di notifica di cui all'art. 108, pgf. 3 del medesimo Trattato ⁽²⁹⁴⁾.

Nel 2006, in ragione di quanto sinora affermato, la Commissione ha adottato il Reg. Ce n. 1998/2006 ⁽²⁹⁵⁾ relativo all'applicazione degli allora artt. 86 e 87 TCE (oggi artt. 106 e 107 TFUE) agli aiuti di importanza minore, c.d. *de minimis* (in vigore fino al 31 dicembre 2013), stabilendo che gli aiuti inferiori ad € 200.000 per impresa nell'arco di tre esercizi finanziari non rientravano nel campo di applicazione dell'art. 107, pgf. 1 TFUE ⁽²⁹⁶⁾.

Sotto tale soglia, dunque, la Commissione non era tenuta a verificare se l'aiuto concesso dallo Stato nei confronti di una determinata impresa fosse lesivo per la concorrenza ed il mercato.

Ed invero, la diretta conseguenza del fatto che un aiuto sia qualificato come *de minimis*, comporta sostanzialmente che esso non soggiace all'obbligo di previa

abrogato dal Reg. Ce n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), in *G.U.U.E.*, n. L 214, del 9 agosto 2008, p. 3 ss., ed i cui effetti si sono prodotti fino al 31 dicembre 2013.

⁽²⁹⁴⁾ Sul punto cfr. COSTANTINO C., *Servizi di interesse economico generale ed aiuti di Stato: il Regolamento n. 360/2012 e la soglia de minimis per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico*, in *Rivista on line del centro di documentazione europea dell'UKE* (Università KorEuropa), in www.koreuropa.eu.

⁽²⁹⁵⁾ V. Reg. Ce n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 (oggi artt. 107 e 108 TFUE) del trattato agli aiuti d'importanza minore (*de minimis*), in *G.U.U.E.*, n. L 379 del 28 dicembre 2006, p. 5 ss.

⁽²⁹⁶⁾ Il periodo di tre anni doveva essere determinato con riferimento agli esercizi finanziari dell'impresa beneficiaria utilizzati ai fini fiscali nello Stato membro interessato. Da ciò derivava che, nell'ipotesi in cui fossero concessi nuovi aiuti qualificabili come *de minimis*, era necessario considerare l'importo delle eventuali sovvenzioni elargite nell'esercizio finanziario interessato e nei due immediatamente precedenti. Sul punto cfr. ORRÙ E., *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, cit. p. 194.

notifica alla Commissione al fine di stabilirne la relativa compatibilità con il mercato comune.

Attualmente, gli aiuti *de minimis* possono essere concessi sulla base di uno dei seguenti regolamenti di esenzione, applicabili a seconda dei settori di attività che vengono finanziati:

- Reg. Ue n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»⁽²⁹⁷⁾;

- Reg. Ue n. 717/2014 della Commissione del 27 giugno 2014 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e dell'acquacoltura⁽²⁹⁸⁾;

- Reg. n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo⁽²⁹⁹⁾.

A ciò deve aggiungersi che la Commissione ha adottato un regolamento specifico sugli aiuti *de minimis* ai servizi d'interesse economico generale (SIEG),

⁽²⁹⁷⁾ V. Reg. Ue n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis», in *G.U.U.E.*, n. L 352, del 24 dicembre 2013, p. 1 ss. Dal punto di vista del campo di applicazione settoriale, tale regolamento si applica a qualsiasi settore, ad eccezione dei seguenti: imprese attive nel settore della pesca e dell'acquacoltura; imprese attive nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli; imprese operanti nel settore della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli nei casi seguenti. Il medesimo regolamento precisa, altresì, che se un'impresa operante nei settori esclusi dal suo campo di applicazione opera anche in uno o più dei settori o svolge anche altre attività che rientrano nel suo campo di applicazione, il regolamento si applica agli aiuti concessi in relazione a questi ultimi settori o attività a condizione che lo Stato membro interessato garantisca, con mezzi adeguati quali la separazione delle attività o la distinzione dei costi, che le attività esercitate nei settori esclusi dal campo di applicazione del presente regolamento non beneficiano degli aiuti *de minimis* concessi a norma di detto regolamento.

⁽²⁹⁸⁾ In *G.U.U.E.*, n. L 190, del 28 giugno 2014, p. 45 ss.

⁽²⁹⁹⁾ In *G.U.U.E.*, n. L 352, del 24 dicembre 2013, p. 9 ss.

ovvero il Reg. Ue n. 1407/2013 ⁽³⁰⁰⁾, che sarà oggetto di specifica trattazione nel corso del capitolo quarto del presente lavoro.

Ciò che preme evidenziare, al riguardo, è che gli interventi in regime *de minimis* non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1 del TFUE in quanto non incidono sugli scambi tra gli Stati membri e/o non falsano né minacciano di falsare la concorrenza. Tuttavia, esistono dei vincoli di cumulo piuttosto restrittivi, anche con interventi che costituiscono aiuti di Stato. Per tutti i regolamenti, la regola di base riguarda la soglia massima di aiuti di cui può beneficiare ogni "impresa unica" nell'arco di 3 esercizi finanziari, che varia a seconda del regolamento ⁽³⁰¹⁾.

Il controllo sul cumulo tra aiuti *de minimis* non deve più avvenire sulla sola impresa beneficiaria, come nei precedenti regolamenti *de minimis*, ma sull'insieme composto dall'impresa beneficiaria ed altre imprese che con essa compongono una «impresa unica».

⁽³⁰⁰⁾ Cfr. Reg. Ue n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis», in *G.U.U.E.*, n. L 352, del 24 dicembre 2013, p. 1 ss.

⁽³⁰¹⁾ In particolare, le soglie minime sono le seguenti:

- Reg. Ce n. 1407/2013: 200.000 € (100 000 € per le imprese attive nel settore del trasporto merci su strada per conto terzi);
- Regolamento (CE) n. 1408/2013: 15.000 €;
- Regolamento (CE) n. 717/2014: 30.000 € (il progetto di regolamento prevede il mantenimento di questa soglia).

Deve, infine, ulteriormente precisarsi che i citati regolamenti n. 717/2014 e n. 1408/2013 prevedono un ulteriore vincolo che riguarda l'importo cumulativo degli aiuti *de minimis* concessi per Stato membro alle imprese nel corso di tre esercizi fiscali. Questo importo non deve superare il valore massimo stabilito nell'allegato a ciascun regolamento, che per l'Italia è, rispettivamente, di 96.310.000 € e 475.080.000 €.

Infatti, con tale espressione s'intende l'insieme di imprese fra le quali sussistono determinate relazioni (collegamenti) che permettono, appunto, di considerarle un'impresa unica ⁽³⁰²⁾.

Il momento fondamentale da prendere in considerazione per il controllo sul cumulo degli aiuti è quello della concessione dell'aiuto, che coincide con il momento in cui per il beneficiario sorge, a norma del regime giuridico nazionale applicabile, il diritto giuridico di ricevere gli aiuti, indipendentemente dalla data di erogazione degli aiuti.

Il periodo di riferimento di tre esercizi finanziari deve essere valutato su una base mobile, nel senso che, in caso di concessione di un aiuto *de minimis*, l'autorità concedente deve calcolare l'importo complessivo di tali aiuti concessi all'impresa beneficiaria nell'esercizio finanziario in questione nonché nei due esercizi finanziari precedenti. In pratica, occorre verificare che nell'arco dei tre esercizi finanziari di riferimento non vengano concessi all'impresa beneficiaria importi che fanno superare le soglie stabilite.

Tra gli altri vincoli previsti pare utile ricordare che i regolamenti si applicano solamente agli aiuti trasparenti – aiuti riguardo ai quali è possibile calcolare con

⁽³⁰²⁾ Le relazioni sono le seguenti: a. un'impresa detiene la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di un'altra impresa; b. un'impresa ha il diritto di nominare o revocare la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, direzione o sorveglianza di un'altra impresa; c. un'impresa ha il diritto di esercitare un'influenza dominante su un'altra impresa in virtù di un contratto concluso con quest'ultima oppure in virtù di una clausola dello statuto di quest'ultima; d. un'impresa azionista o socia di un'altra impresa controlla da sola, in virtù di un accordo stipulato con altri azionisti o soci dell'altra impresa, la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di quest'ultima. Inoltre, le imprese fra le quali intercorre una delle relazioni di cui alle lettere da a) a d), per il tramite di una o più altre imprese sono anch'esse considerate un'impresa unica.

precisione l'equivalente sovvenzione lorda *ex ante* senza che sia necessario effettuare una valutazione dei rischi.

Da ultimo, occorre ricordare che i provvedimenti con i quali vengono concessi aiuti *de minimis* devono informare l'impresa beneficiaria circa l'importo potenziale dell'aiuto (espresso come equivalente sovvenzione lordo) e circa il suo carattere *de minimis*, facendo esplicito riferimento al regolamento e citandone il titolo ed il riferimento di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Per quanto riguarda il cumulo, occorre osservare che oltre al limite di cumulo tra aiuti *de minimis*, che devono rispettare la soglia applicabile, i regolamenti prevedono un limite di cumulo con aiuti di Stato aventi gli stessi costi ammissibili e con aiuti di Stato relativi alla stessa misura di finanziamento del rischio. In questo caso occorre rispettare l'intensità di aiuto o l'importo di aiuto più elevati fissati, per le specifiche circostanze di ogni caso, in un regolamento d'esenzione per categoria o in una decisione adottata dalla Commissione. Questi ultimi essendo gli strumenti giuridici alla base della concessione degli aiuti con i quali quelli *de minimis* si cumulano.

3.7 La politica in materia di aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo: oneri di servizio pubblico ed aiuti a carattere sociale.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea disciplina al Titolo VI, ove sono presenti anche disposizioni concernenti la concorrenza e gli aiuti di Stato, il settore dei trasporti. In particolare l'art. 93 TFUE afferma che: «sono compatibili con i Trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio».

Tuttavia, il successivo art. 100 TFUE dispone che le previsioni di cui al Titolo VI e, quindi, anche quelle di cui all'art. 93 TFUE si applicano solo ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, mentre è demandato al Consiglio dell'Unione europea prevedere e adottare, attraverso la procedura legislativa ordinaria, le opportune misure relative al trasporto aereo e marittimo.

Ed invero, proprio in ordine alle modalità di trasporto da ultimo menzionate, deve sottolinearsi che lo sviluppo di una politica comunitaria ed esse relativo è stato piuttosto lento. Deve, infatti, riconoscersi in capo alla Corte di Giustizia, Istituzione non politica dell'Unione, la spinta decisiva in tal senso.

L'Autorità giudiziaria europea, con due fondamentali pronunce rispettivamente del 1974 e del 1978 ⁽³⁰³⁾, riconobbe l'applicabilità delle norme dettate dall'allora TCE (oggi TFUE) in materia di concorrenza e di aiuti di Stato anche ai settori dei trasporti aerei e marittimi; settori questi ultimi nei quali detta

⁽³⁰³⁾ C. giust. Ce, 4 aprile 1974, causa 167/73, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Racc.*, 1974, p. 359 ss. e C. giust. Ce, 12 ottobre 1978, causa 156/77, *Commissione c. Regno del Belgio*, in *Racc.*, 1978, p. 1881 ss.

disciplina non era stata implementata. Successivamente, con la già ricordata nota sentenza *Nouvelles Frontières* del 1986 ⁽³⁰⁴⁾, che rappresenta la pietra miliare della giurisprudenza comunitaria in materia di applicabilità del diritto della concorrenza al settore del trasporto aereo, i giudici sottolineavano come dalla stessa formulazione dell'allora art. 74 TCEE (oggi art. 90 TFUE), ovvero la norma che apre il Titolo dedicato ai trasporti, appariva chiaramente che «gli obiettivi del Trattato, ivi compreso quello sancito dall'art. 3 lett. f), e consistente nella creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune, sono validi anche per il settore dei trasporti».

In sostanza, la Corte di Giustizia, alla luce del principio *ubi lex voluit, dixit*, sanciva la piena applicabilità delle norme dettate dall'allora TCEE in materia di concorrenza anche nell'ambito dei trasporti.

In realtà, il primo intervento comunitario di carattere organico nel settore dell'aviazione, finalizzato alla creazione di una *Common Air Transport Policy* risale alla fine degli anni Settanta del XX secolo, epoca in cui l'intero settore, a livello non solo comunitario bensì mondiale, era soggetto a consistenti cambiamenti anche di natura giuridica ⁽³⁰⁵⁾. Una data fondamentale, infatti, è rappresentata dal 1978 anno a cui risale l'*Airline Deregulation Act*, di liberalizzazione del mercato dell'aviazione

⁽³⁰⁴⁾ C. giust. Ce, sentenza del 30 aprile 1986, cause riunite 209-213/84, cit.; si veda, al riguardo il commento di DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J., *Application des règles de concurrence du Traité CEE à la fixation des tarifs de transports aériens*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1986, p. 519 ss.

⁽³⁰⁵⁾ Al riguardo cfr. DE LUCA N., *Gli Aiuti di Stato nel trasporto aereo: inquadramento sistematico e rassegna dei provvedimenti comunitari*, cit., p. 5 ss.

civile americana, che condusse, come esaminato all'interno del capitolo II del presente lavoro, ad importanti cambiamenti nella struttura del sistema ⁽³⁰⁶⁾.

Nel periodo precedente, difatti, le compagnie aeree erano gestite dallo Stato, solitamente in perdita, quale servizio pubblico e detenevano il monopolio del mercato nazionale in quanto i trasporti nazionali erano considerati quali servizi pubblici. Si ricorda, a tal proposito, che in seguito all'apertura alla concorrenza del mercato dell'aviazione civile, il Governo statunitense ha perso i poteri di regolamentazione sull'accesso al mercato, la capacità e le tariffe, conservando esclusivamente competenze in materia di garanzia della sicurezza, della tutela dell'ordine pubblico e di regolamentazione del traffico aeroportuale ⁽³⁰⁷⁾.

Successivamente l'*Air Derugulation Act* è stato accompagnato da un programma indicato con l'acronimo EAS (*Essential Air Service*), volto ad assicurare un livello minimo di servizio per le comunità periferiche, distanti dagli aeroporti principali, tramite l'assegnazione di sussidi da parte del Dipartimento dei trasporti ed è stato in seguito ulteriormente ampliato con il piano *Small Community Air Service Development Zone* (SCASDZ) per il marketing e lo sviluppo degli AES ⁽³⁰⁸⁾.

A livello comunitario, proprio sulla scorta di quanto compiuto dagli Stati Uniti, la Commissione, con l'avallo del Consiglio e del Parlamento, predispose un progetto denominato *Primo Memorandum*, che avrebbe dovuto costituire “*an overall frame*

⁽³⁰⁶⁾ Al riguardo si vedano: SAWERS D., *Competition in the Air (What Europe can learn from the USA)*, London, 1987; DIEDERICKS I. – VERSCHOOR H., *An introduction to Air Law*, Boston, IV ed., 1991.

⁽³⁰⁷⁾ Commissione delle Comunità Europee, *Civil Aviation Memorandum n. 2, Progress towards the development of a Community Air Transport Policy* del 15 marzo 1984, p. 12, punto 20.

⁽³⁰⁸⁾ Cfr. BACCELLI O., SICILIANO G., *L'applicazione degli oneri di servizio pubblico al trasporto aereo: il caso della Sardegna*, in www.sietitalia.org/contributi.

work for a Community air transport policy, designed to improve the efficiency and profitability of the air transport industry as well as the quality and price of product is offers, while at the same time maintaining the significant benefits the present system provides” ⁽³⁰⁹⁾.

La Commissione, pertanto, non si prefiggeva una politica di piena *deregulation* del settore, quanto piuttosto ambiva a perseguire un equilibrato contemperamento delle esigenze pubblicistiche e socioeconomiche con la necessità di rendere il settore del trasporto aereo economicamente più efficiente in un’ottica di mercato ed al contempo di tutela del consumatore ⁽³¹⁰⁾.

In realtà, il progetto della Commissione avente ad oggetto la creazione di una *Common Air Transport Policy*, prefigurava semmai una serie di interventi volti a rendere maggiormente concorrenziale il mercato dei trasporti intracomunitari intervenendo, tuttavia unicamente solo sulle pratiche e gli istituti già esistenti attraverso l’applicazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza ed aiuti di Stato.

In seguito allo sviluppo ed ai cambiamenti intervenuti nel settore aereo dopo l’emanazione del *primo Memorandum*, la Commissione emanò nel 1984 un *secondo*

⁽³⁰⁹⁾ V. Commissione delle Comunità Europee, *Civil Aviation Memorandum n. 1, Air Transport: a Community Approach*, in *Boll. EC*, suppl. 5/79.

⁽³¹⁰⁾ Commissione delle Comunità Europee, *Civil Aviation Memorandum n. 2, Progress towards the development of a Community Air Transport Policy*, COM(84) 72 fin., del 15 marzo 1984, p. 12, punto 20. Al riguardo è stato sottolineato come l’intervento produsse notevoli effetti sulla posizione delle singole compagnie tra cui, si ricorda, il fallimento della PAN-AM ed il ridimensionamento al quale fu costretta la TWA. Sul punto v. DE LUCA N., *Gli Aiuti di Stato nel trasporto aereo: inquadramento sistematico e rassegna dei provvedimenti comunitari*, cit., p. 5 ss.; BACCELLI O. – SENN L., *Il trasporto aereo in Italia. Le imprese e le politiche*, Milano, 2004, p. 8 ss.; SCHMID R., *Air transport within the European Single Market – How Will it look after 1992?*, in *Air Law*, 1994, p. 199 ss.

Memorandum (³¹¹), nel quale convergevano anche i risultati delle indagini promosse dall'istituzione comunitaria in quegli anni (³¹²). Ed invero, lo scopo perseguito con tale secondo *memorandum* era quello di addivenire all'emanazione di un quadro normativo complessivo del settore aereo intracomunitario.

Proprio al fine di cristallizzare, in un'ottica di necessaria ed imminente applicazione, il principio secondo cui le norme sopra citate dovevano riguardare anche al trasporto aereo, nel 1994 la Commissione ha emanato la nota Comunicazione sull'applicazione degli artt. 92 e 03 TCE e dell'art. 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione (³¹³), che a tutt'oggi è in vigore e rappresenta un punto cardine in materia di aiuti di Stato e trasporto aereo. In particolare, a mezzo di tale atto la Commissione ha chiarito che determinate misure di sovvenzionamento diretto delle rotte attraverso aiuti al funzionamento possono considerarsi aiuti di carattere sociale e, in quanto tali, devono essere considerati *ipso jure* compatibili con il TFUE in forza del disposto di cui all'art. 107, par. 2, lett. a) TFUE; e ciò non soltanto quando l'aiuto abbia come destinatari specifiche categorie di soggetti (quali, ad esempio, bambini o persone a basso reddito), bensì anche quando il beneficio riguardi l'intera popolazione di un'intera regione particolarmente sfavorita, come nel caso delle isole (³¹⁴).

(³¹¹) Commissione delle Comunità Europee, *Civil Aviation Memorandum n. 2*, cit.

(³¹²) In particolare, relativamente al settore dei trasporti, nell'arco di tempo intercorrente tra i due memoranda, gli uffici della Commissione organizzarono una serie di incontri con esperti dei vari Stati membri al fine di ottenere un quadro complessivo della situazione allora esistente con riferimento agli aiuti di Stato.

(³¹³) V. *Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli artt. 92 e 03 TCE e dell'art. 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione*, in *G.U.C.E.*, C 350, del 10 dicembre 1994, p. 5 ss.

(³¹⁴) Così in DIVERIO D., *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche: dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, cit., p. 8.

Da ultimo, deve ricordarsi che la giurisprudenza della Corte di giustizia, unitamente all'attività normativa del Consiglio – che, come evidenziato nel cap. II del presente lavoro, tra gli anni 1987 e 1992 aveva adottato i tre «pacchetti» di liberalizzazione del trasporto aereo – hanno di fatto chiarito qualsiasi dubbio in merito alla possibilità di applicare anche al settore del trasporto aereo le regole dettate dal Trattato in materia di concorrenza, ivi compresa la disciplina degli aiuti di Stato alle imprese ⁽³¹⁵⁾.

In una fondamentale pronuncia del 1989 ⁽³¹⁶⁾, la Corte di Giustizia, pronunciandosi in via pregiudiziale, in ordine alla possibilità di applicare o meno alla vicenda per cui era causa l'art. 90, pgf. 2 (ora art. 106, pgf. 2 TFUE), ha implicitamente affermato che il trasporto aereo in sé considerato non può essere automaticamente assimilato ad un servizio di interesse economico generale ai sensi dell'attuale art. 106, pgf. 2 TFUE ⁽³¹⁷⁾.

Tale disposizione, dunque, trova applicazione soltanto nei confronti dei vettori eventualmente obbligati dalle pubbliche autorità a gestire linee poco redditizie da un punto di vista commerciale, ma il cui esercizio risulta essere necessario per motivi d'interesse generale.

⁽³¹⁵⁾ Sul punto v. DIVERIO D., *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche: dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, cit., p. 6 ss.; DE LUCA N., *Gli aiuti di Stato nel trasporto aereo: inquadramento sistematico e rassegna dei provvedimenti comunitari*, Roma, 2000, p. 5 ss.

⁽³¹⁶⁾ C. giust. Ce, sentenza dell'11 aprile 1989, causa 66/86, *Saeed*, in *Racc.*, 1989, p. 803 ss. In dottrina, ex multis, v. GIARDINA A., *La disciplina comunitaria del trasporto aereo: gli sviluppi a seguito della sentenza nel caso Saeed*, in *Dir. comm. int.*, 1989, p. 77-88.

⁽³¹⁷⁾ V. DIVERIO D., *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche: dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, cit., 2010, p. 5. In materia di servizi di interesse economico generale cfr. LOUIS J.V., RODRIGUES S., *Les services d'intérêt économique générale et l'Union européenne*, Bruxelles, 2006, p. 11 ss.

In tal modo, pertanto, è stata sancita dalla giurisprudenza europea la distinzione tra un'attività di trasporto aereo c.d. generale, per la quale in via di principio trovano applicazione le norme dettate dal Trattato in materia di concorrenza, e un'attività di trasporto aereo che, al ricorrere di determinate condizioni eccezionali, sarebbe sottratta a detta applicazione.

Orbene, è proprio a partire da tale sentenza che diviene sempre più discusso il tema dell'attribuzione degli oneri di servizio pubblico e, conseguentemente, anche quello della disciplina specifica degli aiuti di Stato sotto forma di compensazione per gli obblighi di interesse generale imposti dagli Stati membri a talune imprese. Tale materia, che nel capitolo che segue sarà oggetto di specifico esame, trova piena disciplina oltre che nel più volte citato Reg. Cee n. 2408/92 ⁽³¹⁸⁾, oggi abrogato e sostituito dal Reg. Ce n. 1008/2008 del 24 settembre 2008 ⁽³¹⁹⁾, anche nella decisione della Commissione adottata ex art. 86, pgf. 3 TCE (oggi art. 106, pgf. 3 TFUE), che codifica la giurisprudenza *Altmark* ⁽³²⁰⁾.

⁽³¹⁸⁾ V. Reg. Cee n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della comunità alle rotte intracomunitarie, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 8 ss.

⁽³¹⁹⁾ Si tratta del Reg. CE n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss.

⁽³²⁰⁾ Si tratta della decisione della Commissione del 28 novembre 2005, relativa all'applicazione dell'art. 86, pgf. 2 TCE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, in *G.U.U.E.*, L 312, del 29 novembre 2005, p. 67 ss. e della nota sentenza C. giust. Ce, del 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark*, in *Racc.*, 2003, p. I-7747 ss.

3.8 *Segue: In particolare, gli aiuti di Stato a carattere sociale.*

La questione sopra accennata, relativa alla scarsa offerta dei servizi di trasporto aereo nelle tratte ritenute non remunerative sotto il profilo commerciale in ragione del loro carattere «non strategico»⁽³²¹⁾, costituisce un problema di stringente attualità in ambito europeo. Ed invero, la correlazione esistente tra l'isolamento periferico ed il basso tenore di vita, comporta che i sistemi di trasporto rappresentino, per le isole come per le zone periferiche o remote, un'essenziale fonte di indipendenza non solo per il loro sviluppo ma sovente anche per la loro stessa sopravvivenza.

La liberalizzazione dei trasporti aerei, realizzata, come già evidenziato, su scala europea nel 1986, ha di fatto rappresentato una minaccia per i collegamenti con le isole, spesso poco redditizi ed incerti, ottenendo quale diretta conseguenza l'abbandono da parte di molti vettori aerei di quei collegamenti che non erano più convenienti ed economicamente remunerativi per la compagnia aerea che li avesse esercitati⁽³²²⁾.

Dopo l'avvento della liberalizzazione, infatti, il mercato ha dimostrato la sua inattitudine nel perseguire gli obiettivi di interesse economico e sociale; obiettivi questi che, tuttavia, permettono agli Stati membri di garantire la prestazione di quei

⁽³²¹⁾ Al riguardo v. MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, cit., p. 112.

⁽³²²⁾ Ci si riferisce, in particolare, a quanto è avvenuto ad esempio in Sardegna, Sicilia, a Pantelleria ed a Lampedusa. Cfr. SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, cit., p. 45 ss.

servizi fondamentali che nell'ambito del mercato, regolato dalle leggi della domanda e dell'offerta, non sarebbero stati garantiti altrimenti in maniera idonea ⁽³²³⁾.

Orbene, l'Unione europea, stante quanto previsto già nel Trattato di Maastricht, «riconosce la necessità di collegare le regioni periferiche, remote e insulari con quelle centrali della Comunità» ed a tale scopo ha emanato negli anni una serie di disposizioni normative circa l'obbligo di servizio pubblico, concedendo, come meglio si vedrà di seguito, sovvenzioni eccezionali alle imprese di trasporto che operano in regioni isolate e scarsamente popolate, per garantire la sopravvivenza di collegamenti poco redditizi ma certamente indispensabili per gli abitanti delle zone depresse ⁽³²⁴⁾.

In tale contesto, gli Stati membri, nel garantire adeguati servizi di trasporto aereo assicurando frequenza, capacità, regolarità e continuità con le regioni più svantaggiate, hanno più volte fatto uso di interventi statali volti a finanziare le compagnie aeree che operavano nei collegamenti di linea su rotte ritenute poco remunerative ⁽³²⁵⁾.

L'Unione, infatti, nella convinzione di non poter trascurare la tutela delle popolazioni che abitano in siffatte zone, si è fatta carico di garantire il servizio di trasporto aereo da e verso le medesime attraverso la previsione di due diverse misure di interventi: gli aiuti di Stato a carattere sociale e gli oneri di servizio pubblico ⁽³²⁶⁾.

⁽³²³⁾ Sul punto cfr. MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, cit., p. 123.

⁽³²⁴⁾ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Disco verde per l'Europa*, Lussemburgo, 2001, p. 26.

⁽³²⁵⁾ Ci si riferisce, in particolare, alla Francia ed alla Spagna in ordine ai voli per le isole. Sul punto v. PANDOLFELLI M., *Per una valutazione della politica comunitaria del trasporto aereo*, in *Strutture di mercato e regolamentazione del trasporto aereo*, Bologna, 1995, p. 83.

⁽³²⁶⁾ A tal riguardo occorre precisare che, come meglio si vedrà nel successivo capitolo interamente dedicato alla disciplina degli OSP, la *ratio* che fonda la loro istituzione risiede nella

L'esigenza manifestata dagli Stati membri di assicurare idonei collegamenti con le regioni più svantaggiate ha, dunque, portato all'individuazione di talune eccezionali ipotesi in cui gli aiuti al funzionamento, realizzati attraverso il sovvenzionamento diretto delle rotte, devono ritenersi compatibili con il mercato comune e le politiche di concorrenza ⁽³²⁷⁾.

È proprio l'incapacità manifestata dal mercato di perseguire obiettivi di interesse economico e sociale di carattere generale, a porsi quale elemento giustificatore del ricorso ai sopra menzionati strumenti suppletivi, che sostanzialmente consentano agli Stati di garantire la realizzazione dei servizi essenziali che, senza detti sussidi, di certo non sarebbero stati assicurati in una mera ottica imprenditoriale avente quale unico obiettivo il profitto commerciale ⁽³²⁸⁾.

Il primo dei due principali interventi contemplati dalla normativa europea per far fronte alle esigenze delle popolazioni svantaggiate dall'insularità è, dunque, rappresentato dagli aiuti di Stato a carattere sociale. Tali aiuti concernono la possibilità di erogare sovvenzioni a specifiche categorie di viaggiatori ai sensi dell'art. 107, par. 2 TFUE (ex art. 87, par. 2, lett. a TCE), in forza del quale: «sono compatibili con il mercato interno gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli

necessità di garantire soddisfacenti collegamenti aerei anche per le fasce di mercato caratterizzate dall'abbandono o dalla riduzione dell'offerta dei servizi conseguenti al carattere non sufficientemente remunerativo di determinate rotte.

⁽³²⁷⁾ V. MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, cit., p. 122.

⁽³²⁸⁾ Cfr. ROBERTI G. M., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1998, p. 200 ss.

consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti»⁽³²⁹⁾.

L'aiuto, cioè, per poter essere esperito deve avere carattere sociale, ovvero deve essere riferito soltanto a categorie specifiche ed omogenee di passeggeri che compiono il viaggio verso una determinata rotta⁽³³⁰⁾. Tuttavia, se si tratta di servizi che collegano regioni sfavorite, tra le quali evidentemente rientrano quelle insulari, tale aiuto può concernere tutta la popolazione dell'isola interessata⁽³³¹⁾, sempre che i beneficiari di tale servizio siano i consumatori finali.

Così configurato, l'aiuto non si traduce in una distorsione della concorrenza, in quanto il servizio in questione viene pagato allo stesso prezzo da tutti gli utenti, anche se una parte del costo è posta a carico dello Stato nel caso di utenti agevolati⁽³³²⁾.

Si tratta, infatti, di un intervento che consiste sostanzialmente nell'erogazione di somme destinate a realizzare un abbattimento tariffario a favore di una categoria agevolata di passeggeri. In particolare, la differenza tra tariffa abbattuta (tariffa sociale) e tariffa di mercato, viene rimborsata dallo Stato ai vettori a seguito della

⁽³²⁹⁾ A tal proposito si ritiene, altresì, ricordare l'art. 61, par. 2, lett. a) dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, in *G.U.C.E.*, n. L 001, del 3 gennaio 1994, p. 492 ss., in forza del quale: «sono compatibili con il funzionamento del presente accordo gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti».

⁽³³⁰⁾ Ci si riferisce, ad esempio, a specifiche categorie di soggetti quali minorati, bambini o persone a basso reddito. Sul punto cfr. DE LUCA N., *Gli aiuti di Stato nel traffico aereo*, Roma, 2000, p. 58 ss.

⁽³³¹⁾ V. punto 24 della Comunicazione della Commissione del 1 giugno 1994, in *G.U.C.E.*, C 350/07, in cui si afferma: «qualora si tratti di rotte che attuano un collegamento con regioni sfavorite, principalmente regioni insulari, l'aiuto potrebbe colpire l'intera popolazione della regione in causa».

⁽³³²⁾ Cfr. MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, cit., p. 125.

presentazione di un consuntivo nel quale deve essere evidenziato il numero dei trasporti concernente le tariffe agevolate ⁽³³³⁾.

Occorre evidenziare come, in siffatte ipotesi la finalità di carattere sociale, reputata prevalente rispetto all'esigenza di tutela della libera concorrenza, di cui lo Stato nel suo intervento è portatore, si traduce in un'azione a favore degli utenti e non dei vettori aerei, dal momento che tale intervento è diretto ad arginare lo svantaggio a cui gli utenti del servizio sono costretti, attraverso la riduzione del prezzo del servizio stesso ⁽³³⁴⁾.

Inoltre, i vettori aerei beneficiano a loro volta del sistema così congegnato, in quanto la domanda cresce sulla base del sostegno finanziario e del relativo costo ridotto del servizio laddove, al contempo, ciò presuppone un ipotetico ingresso di altri vettori aerei a favorire l'ampliamento del mercato su quella determinata rotta, conseguenza questa, a tutto vantaggio delle dinamiche tipiche della concorrenza ⁽³³⁵⁾.

⁽³³³⁾ A tal proposito cfr. DEIANA M., *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, in *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, p. 473 ss.

⁽³³⁴⁾ La Commissione con la Decisione del 19 luglio 1995, n. 110/96, in *G.U.C.E.*, 2 febbraio 1996, n. L. 26, p. 29, relativa agli aiuti concessi per l'esercizio di servizi aerei dalla L. 20 gennaio 1994 della Regione Sardegna, ha stabilito l'illiceità di detti aiuti per contrarietà con l'art. 92, par. 2 lett. a) TCEE (ex art. 87 TCE ed oggi art.) in quanto «le sovvenzioni vengono versate alle compagnie aeree o ad altri enti senza che si possa individuare un atto di concessione ai singoli consumatori. Le modalità di calcolo delle sovvenzioni non tengono conto, del resto, del numero di passeggeri trasportati. Oltretutto, tenuto conto delle probabili limitazioni all'accesso al mercato sulle rotte in questione fino al 1° aprile 1997, a scapito delle compagnie comunitarie che non sono titolari di licenze in Italia, sussistono seri dubbi sull'assenza di una discriminazione connessa all'origine dei servizi».

⁽³³⁵⁾ Merita sottolineare che l'aiuto deve essere concesso senza discriminazioni determinate dalla nazionalità dei vettori aerei dello Spazio Economico Europeo che gestiscono la rotta. Sul punto cfr. la Decisione della Commissione del 6 luglio 1994, n. 666/94, in *G.U.C.E.*, n. L 260, p. 27, relativa alla compensazione del passivo maturato da TAP sulle rotte delle regioni autonome delle Azzorre e di Madera. In tale decisione, infatti, la Commissione ha rilevato l'incompatibilità con il mercato comune degli aiuti concessi dal Governo portoghese alla compagnia aerea TAP, a titolo di compensazione per il passivo maturato nell'effettuazione dei collegamenti aerei tra il continente e le suddette isole, in quanto tali aiuti destinati a favorire l'integrazione delle popolazioni delle regioni atlantiche di Madera e delle Azzorre erano stati trasferiti al vettore TAP, che effettuava detto collegamento non sulla base di una gara pubblica,

Ed invero, come osservato da autorevole dottrina, il vantaggio di questo tipo d'intervento è essenzialmente dato dal fatto che al beneficio per l'utenza disagiata non corrisponde il rischio per i vettori di espulsione dal mercato; il contributo, infatti, è nominalmente erogato a favore del cittadino a prescindere da quale sia il vettore che lo trasporta ⁽³³⁶⁾.

Occorre sottolineare, inoltre, come sino ad oggi gli aiuti di Stato a carattere sociale sono stati concessi nel settore del trasporto aereo di linea, soltanto in relazione ai collegamenti con le regioni svantaggiate tra cui le isole, come più volte evidenziato, sono uno degli esempi più significativi. Gli Stati membri che intendono istituire un regime di aiuti a carattere sociale, per far ciò, devono seguire uno specifico *iter* procedimentale, notificando tale intento alla Commissione europea, che si pronuncerà secondo quanto stabilito dal Reg. Ce n. 659/1999 ⁽³³⁷⁾, come da ultimo modificato dal Reg. Ue n. 734/2013 ⁽³³⁸⁾.

bensi di una legge nazionale portoghese che designava la TAP quale unica compagnia onerata del servizio pubblico di trasporto. Stabilendo, inoltre, che l'aiuto deve essere riferito direttamente ai consumatori e non ai produttori dei beni o dei servizi di cui i consumatori possono beneficiare, la Commissione ha escluso che si potesse trattare di un aiuto compatibile con l'ex art. 87, par. 2, lett. a) TCE, in quanto, come già evidenziato, tale norma interviene se l'aiuto è attribuito senza discriminazione sull'origine del prodotto. Sul punto cfr. DE LUCA N., *Gli aiuti di Stato nel traffico aereo*, cit., p. 58.

⁽³³⁶⁾ V. DEIANA M., *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, cit., p. 479.

⁽³³⁷⁾ Reg. Ce del Consiglio del 22 marzo 1999, n. 659/1999, recante modalità di applicazione dell'art. 93 del Trattato CE (oggi art. 108 TFUE), in *G.U.C.E.*, n. L 83, del 27 marzo 1999, p. 1 ss.

⁽³³⁸⁾ Reg. Ue n. 734/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013 che modifica il reg. Ce n. 659/1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in *G.U.U.E.*, n. L 204, del 31 luglio 2013, p. 15 ss. Tale regolamento, come precisato nel primo considerando, nel quadro di una profonda modernizzazione delle norme in materia di aiuti di Stato, volta a contribuire all'attuazione delle Strategie Europa 2020 per la crescita (v. Comunicazione della Commissione «Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», del 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 final, in *www.eur-lex.europa.eu*) e al risanamento del bilancio, ha quale obiettivo quello di applicare l'art. 107 TFUE in modo efficace ed uniforme in tutta l'Unione, per consentire che l'azione di controllo ed il potere di intervento ad opera della Commissione siano, in tale materia, ancora più efficaci ed incisivi.

Di certo può affermarsi che, negli ultimi anni, il regime degli aiuti di Stato a carattere sociale ha rappresentato uno degli strumenti più utilizzati e diffusi nell'ambito del trasporto aereo comunitario, divenendo di fatto un elemento determinante per il raggiungimento della non ancora pienamente attuata coesione territoriale europea.

Tuttavia, in dottrina vi è chi ha ritenuto che tale tipologia di aiuti presenti comunque alcune criticità ⁽³³⁹⁾. In particolare, in relazione al rapporto degli aiuti sociali con gli oneri di servizio pubblico, è stato osservato che sussiste un limite oggettivo di tale misura giacché la stessa interviene unicamente sul versante tariffario, mentre nel sistema degli OSP è previsto un intervento sul servizio nel suo complesso (continuità, regolarità e frequenza).

A ciò si somma il fatto che la soggettività dell'intervento, in favore soltanto di alcune categorie di consociati, esclude *de facto* che possano essere garantiti vantaggi nella sua globalità.

Tale aspetto, secondo parte della dottrina ⁽³⁴⁰⁾, costituisce un grave limite in quanto denota ancora una riduttiva interpretazione del concetto di *continuità territoriale*, che non dovrebbe rimanere confinato all'interno dei limiti del diritto alla mobilità di determinate categorie di soggetti (ad es. i residenti), ma dovrebbe piuttosto essere riferito al diritto di collegamento di un determinato territorio, a condizioni eque, per tutti i cittadini, in entrata ed in uscita, residenti e non.

⁽³³⁹⁾ Cfr. DEIANA M., *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, cit., p. 479.

⁽³⁴⁰⁾ Sul punto v. ancora DEIANA M., *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, cit., p. 479 ss.

CAPITOLO IV

GLI AIUTI DI STATO NELLA SPECIFICA DISCIPLINA DEGLI

ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO

SOMMARIO: 4.1 La genesi della nozione di servizi di interesse economico generale: il determinante contributo della Commissione europea. – 4.2 I primi contraddittori orientamenti della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di SIEG e di obblighi di servizio pubblico. – 4.3 La rilevanza della sentenza *Altmark* del 2003 ai fini della definizione di SIEG e dello sviluppo della relativa disciplina. – 4.4 Segue: Gli elementi di differenziazione tra «aiuti di Stato» e «mera compensazione» degli oneri di servizio pubblico. L'importanza di tale distinzione nel settore del trasporto aereo. – 4.5 Il contenuto, la *ratio* ed i settori di attività degli OSP nel trasporto aereo: il Reg. Ce 1008/2008. – 4.6 La procedura di imposizione degli oneri di servizio pubblico: in particolare, la gara d'appalto. – 4.7 La compensazione degli aiuti di Stato concessi sotto forma di obblighi di servizio pubblico per le imprese che prestano SIEG: dal c.d. *pacchetto Monti-Kroes* al c.d. *pacchetto Almunia*. – 4.8 Il finanziamento degli oneri di servizio pubblico: la soglia *de minimis* di cui al Reg. Ue n. 360/2012 ed al Reg. 1407/2013.

4.1 La genesi della nozione di servizi di interesse economico generale: il determinante contributo della Commissione europea.

Dopo aver ricostruito la disciplina europea dettata in materia di aiuti di Stato e prima di procedere alla trattazione del tema centrale del presente lavoro, ovvero gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo, occorre preliminarmente introdurre anche il concetto di servizio pubblico di interesse generale (SIEG), ad esso strettamente correlato e funzionale⁽³⁴¹⁾.

Al riguardo, deve evidenziarsi come detta materia è stata per anni al centro del dibattito politico, sia a livello nazionale sia europeo, dal momento che i SIEG attengono alla fondamentale questione del ruolo delle autorità pubbliche

⁽³⁴¹⁾ Al riguardo v. MOAVERO MILANESI E., *I servizi d'interesse generale e d'interesse economico generale*, in BASTAGNO F., RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano 2007, p. 89 ss.

nell'economia di mercato ⁽³⁴²⁾ che si concreta, da un lato, nel garantire il buon funzionamento di quest'ultimo ed il rispetto delle regole del gioco della concorrenza da parte di tutti gli operatori e, dall'altro, nel tutelare l'interesse generale ed in particolare la soddisfazione delle esigenze essenziali dei cittadini e la preservazione del bene pubblico, quando il mercato non vi sopperisce ⁽³⁴³⁾.

⁽³⁴²⁾ Deve osservarsi, a tal proposito, che la realtà dei servizi di interesse generale nell'Unione europea risulta essere particolarmente complessa ed in costante evoluzione in quanto riguarda un'ampia gamma di attività ed organizzazioni diverse quali, sinteticamente: attività delle grandi industrie di rete (energia, servizi postali, trasporti e telecomunicazioni), la sanità, l'istruzione e i servizi sociali. Attività queste che hanno dimensioni diverse, dal livello europeo o addirittura mondiale a quello puramente locale e che hanno una natura diversa, di mercato e non di mercato. Come evidenziato dalla Commissione europea, le organizzazioni variano in base alle tradizioni culturali, alla storia e alla conformazione geografica e alle caratteristiche delle attività svolte. Sul punto cfr. *Libro verde della Commissione* del 21 maggio 2003, sui servizi d'interesse generale COM(2003)270, in *G.U.C.E.*, n. C 76, del 25.3.2004, dove al punto 2 dell'introduzione, in ordine ai SIEG, viene espressamente ribadito che: «il loro ruolo è fondamentale per migliorare la qualità di vita di tutti i cittadini e per superare l'emarginazione e l'isolamento sociali. Considerandone l'incidenza sull'economia e l'importanza per la produzione di altri beni e servizi, l'efficienza e la qualità di questi servizi stimolano la competitività e una maggiore coesione, in particolare favorendo gli investimenti nelle regione più sfavorite. La fornitura efficiente e non discriminatoria di servizi di interesse generale è altresì un prerequisito per il buon funzionamento del Mercato unico e per l'ulteriore integrazione economica nell'Unione europea. Inoltre, i servizi di interesse generale sono un elemento portante della cittadinanza europea e rappresentano una parte dei diritti goduti dai cittadini europei ed un'opportunità di dialogo con le autorità pubbliche nel contesto di una corretta *governance*».

⁽³⁴³⁾ Per una trattazione specifica del tema cfr. SORACE D., *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, 1999, p. 371 ss.; MARESCA M., *Regole del mercato e servizi di interesse generale*, in BASTAGNO F., RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano 2007, p. 151 ss.; BAULMON W., *A ciascuno il tuo: concorrenza e servizio universale*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 1999, p. 65 ss.; BALLARINO T., BELLODI T., *Sugli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997, p. 4 ss.; PERFETTI L. R., *Servizi di interesse economico generale e pubblici servizi (sulla Comunicazione della Commissione europea relativa ai servizi di interesse economico generale del 20 settembre 2000*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, p. 479 ss.; ANTONUCCI M., *I servizi di interesse economico generale e gli aiuti di Stato*, in *Cons. Stato*, 2003, II, p. 1356 ss.; Più di recente v. LOUIS J.V., RODRIGUES S., *Les services d'intérêt économique générale et l'Union européenne*, Bruxelles, 2006, p. 11 ss.; BIANCHINI M., *Private e public antitrust enforcement nell'ambito dei servizi di interesse economico generale (a proposito della "poliedrica" nozione di impresa*, in *www.juscivile.it*, 2013, 9, p. 523 ss.; GALLO D., *Finanziamento dei servizi economico generale e aiuti di Stato nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 893 ss.; CAGGIANO G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008, p. 107 ss.; AA.VV., *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Bruti Liberati E-Donati F. (a cura di), Torino, 2010, p. 7 ss.; GALLO D., *Considerazioni introduttive e piano dell'indagine*, in *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 87 ss.

Volendo ripercorrere l'evoluzione che tale istituto ha avuto negli anni sino ad arrivare all'attuale pieno riconoscimento, basti ricordare che si è iniziato a parlare di SIEG già nei primi anni di vita della Comunità, quando l'obiettivo di integrazione economica ha portato a concentrare l'impegno sulla rimozione delle barriere al commercio fra gli Stati membri ⁽³⁴⁴⁾.

In particolare, fin dalla seconda metà degli anni '80, alcuni settori che in misura più o meno significativa, fornivano servizi di interesse economico generale, quali le telecomunicazioni, i servizi postali, i trasporti e l'energia, si sono progressivamente aperti alla concorrenza. La liberalizzazione, come evidenziato nel capitolo iniziale del presente lavoro in riferimento al settore dei trasporti, ha dato impulso alla modernizzazione, all'interconnessione e all'integrazione di questo e degli altri settori, aumentando il numero dei concorrenti e generando conseguentemente riduzioni di prezzo, specialmente nei settori e paesi già liberalizzati ⁽³⁴⁵⁾.

Tuttavia, non è stata fornita dalle Istituzioni legislative europee una piena definizione di SIEG, essendo ciò probabilmente riconducibile ad un approccio compromissorio che, se da un lato ha inteso tener conto dei mutamenti delle esigenze dei cittadini-utenti, dall'altro, è frutto della consapevolezza del peculiare legame di tali attività con i poteri che gli Stati membri esercitano in settori chiave della loro organizzazione, quali la disciplina dell'amministrazione, la regolazione delle attività economiche e l'attuazione delle politiche sociali.

⁽³⁴⁴⁾ V. DE MARZO G., DE SANTIS F., *Codice dei servizi pubblici locali*, Milano, 2007, p. 3.

⁽³⁴⁵⁾ Cfr. *Libro verde della Commissione* del 21 maggio 2003, sui servizi d'interesse generale COM(2003)270, cit.

È, infatti, da sempre evidente che un intervento comunitario nel settore dei SIEG investe questioni particolarmente delicate negli equilibri fra l'Unione e gli Stati membri, in quanto lo svolgimento di tali tipologie di servizio coinvolge sia competenze tradizionalmente statali, sia obiettivi fondamentali nel percorso di integrazione europea. Essi, infatti, rivestono una duplice natura, essendo allo stesso tempo attività economiche ed attività che soddisfano un interesse generale della collettività. Si tratta, dunque, di servizi che si muovono tra l'applicazione delle regole di mercato, il modulo organizzativo delle attività economiche, e l'interesse della collettività, che deve essere perseguito e raggiunto anche al di là di queste regole ⁽³⁴⁶⁾.

In tale contesto, la Commissione, dinanzi agli iniziali timori in ordine al fatto che l'apertura del mercato avrebbe potuto avere un impatto negativo sui livelli di occupazione o sulla fornitura di servizi di interesse economico generale, ha sin dal principio instaurato un dibattito sul ruolo della Comunità (oggi Unione) europea nella definizione degli obiettivi d'interesse generale perseguito da questi servizi e sull'organizzazione, il finanziamento e la valutazione di questi ultimi.

Allo stesso tempo l'Istituzione maggiormente rappresentativa dell'Ue, ha cercato di rendere più chiare le politiche comunitarie del settore, affermando in più occasioni il contributo significativo del mercato interno e delle regole della concorrenza al miglioramento di numerosi servizi pubblici in termini di qualità e di efficacia, in favore dei consociati e delle imprese. Più precisamente, l'Esecutivo europeo, anche in considerazione delle suddette difficoltà incontrate dal Legislatore

⁽³⁴⁶⁾ Cfr. GALLO D., *Considerazioni introduttive e piano dell'indagine*, in *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 87 ss.

europeo nel fornire una definizione univoca ⁽³⁴⁷⁾ di servizio pubblico, ha chiarito che rientrano nella nozione di servizio d'interesse generale sia i «servizi di mercato» (ovvero i servizi pubblici economici), sia quelli di «non mercato» (cioè i servizi sociali d'interesse generale), che le autorità pubbliche considerano d'interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico ⁽³⁴⁸⁾.

Invero, l'interesse generale che contraddistingue le attività di SIEG comporta che dette tipologie di servizi vengano svolte con determinati requisiti che, tuttavia, l'operatore non assume in condizioni normali di mercato, in quanto danno luogo a costi superiori rispetto alla normale attività d'impresa, generando prestazioni non remunerative. In tali condizioni si rende, pertanto, necessario un atto da parte dell'Autorità che imponga i particolari requisiti che devono accompagnare lo svolgimento della prestazione: sono proprio questi gli obblighi di servizio pubblico.

Orbene, un simile intervento comporta, come conseguenza dell'imposizione di obblighi di servizio pubblico, la previsione di forme di sostegno finanziario all'impresa interessata, in modo tale che essa operi in condizioni di equilibrio economico tali da consentire l'erogazione del servizio considerato.

Tali servizi, infatti, costituiscono oggi l'elemento centrale di una regolamentazione per scopi sociali, il cui intervento, in settori politicamente e socialmente sensibili, risponde a logiche *prima facie* contrastanti rispetto a quelle che governano il mercato. Ed è proprio da tale constatazione che scaturisce il problema,

⁽³⁴⁷⁾ Tale difficoltà deve altresì sicuramente ricondursi al fatto che in alcuni ordinamenti degli Stati membri manca un simile concetto (es. quello inglese) e, anche ove presente, tale termine può assumere notevoli differenze di significato nei vari ordinamenti nazionali.

⁽³⁴⁸⁾ Al riguardo cfr. COSTANTINO C., *Servizi di interesse economico generale ed aiuti di Stato: il Regolamento n. 360/2012 e la soglia de minimis per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico*, in *Rivista on line del centro di documentazione europea dell'UKE* (Università KorEuropa), in www.koreuropa.eu.

oggetto di vivace dibattito dottrinale, del bilanciamento tra esigenze del mercato e garanzie sociali sottese all'erogazione dei servizi essenziali ⁽³⁴⁹⁾.

Va, a tal proposito, ulteriormente evidenziato come detta tipologia di servizi riveste un ruolo preponderante nella promozione della coesione economica, sociale ed anche territoriale all'interno delle politiche europee, dal momento che essi sono funzionali al raggiungimento di finalità di ampia portata, a carattere extraeconomico, e rispondenti ad esigenze facenti capo alla collettività.

Ed invero, in una prima comunicazione orizzontale del 1996 ⁽³⁵⁰⁾, la Commissione ha spiegato il vantaggio dei cittadini derivante dall'interazione fra le azioni comunitarie nei settori della concorrenza e della libera circolazione ed i mandati di servizio pubblico. Detta comunicazione suggeriva, altresì, di aggiungere agli obiettivi del trattato la promozione dei servizi di interesse generale. Essa è stata oggetto di aggiornamento nel 2000 ⁽³⁵¹⁾, nell'intento di accrescere la certezza giuridica per gli operatori in ordine all'applicazione alle rispettive attività delle regole del mercato interno e della concorrenza.

Nel 2001, le sopra menzionate due comunicazioni sono state integrate da una Relazione al Consiglio europeo di Laeken ⁽³⁵²⁾, in risposta alle preoccupazioni in

⁽³⁴⁹⁾ In materia di rapporti tra esigenze di mercato e garanzie sociali cfr. GIGLIONI F., *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazione e servizi pubblici*, Milano, 2008, p. 1-47; MANFRELOTTO R., *Per una sintesi tra iniziativa economica e utilità sociale nel contesto dell'integrazione comunitaria*, in Prisco (a cura di), *Unione europea e limiti sociali del mercato*, Torino, 2002, p. 45 ss.

⁽³⁵⁰⁾ V. Comunicazione della Commissione «I servizi di interesse generale in Europa», in *G.U.C.E.* n. C 281 del 26 settembre 1996, p. 3.

⁽³⁵¹⁾ V. Comunicazione della Commissione «I servizi di interesse generale in Europa», in *G.U.C.E.*, n. C 17, del 19 gennaio 2001, p. 4.

⁽³⁵²⁾ Cfr. Relazione sui servizi di interesse economico generale presentata al Consiglio europeo di Laeken, COM(2001) 598 def del 17 ottobre 2001. Sul punto v. GALLO D., *Considerazioni introduttive e piano dell'indagine*, in *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010, p. 87 ss.

merito alla redditività economica di operatori incaricati di compiti di servizio pubblico, da cui è emerso che i servizi d'interesse generale sono parte dei valori condivisi da tutte le società europee e costituiscono un tratto essenziale del modello europeo di società.

Il loro ruolo, infatti, come ribadito dalla stessa Commissione nei successivi importanti interventi – quali il Libro Verde su «I servizi di interesse generale» del 21 maggio 2003 ⁽³⁵³⁾, il Libro Bianco su «I servizi di interesse generale» del 12 maggio 2004 ⁽³⁵⁴⁾, la Comunicazione su «I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo» del 20 novembre 2007 ⁽³⁵⁵⁾ e la Comunicazione «Un quadro di qualità per servizi di interesse generale» del 20 dicembre 2011 ⁽³⁵⁶⁾ – risulta essere fondamentale per migliorare la qualità di vita di tutti i cittadini e per superare l'emarginazione e l'isolamento sociali.

Benché non se ne rintracci alcuna compiuta definizione legislativa ⁽³⁵⁷⁾, a livello comunitario i SIEG sono comunque espressamente presi in considerazione da

⁽³⁵³⁾ V. Libro verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi d'interesse generale COM(2003) 270 final, in *G.U.C.E.*, n. C 76 del 25 marzo 2004.

⁽³⁵⁴⁾ V. Comunicazione COM(2004) 374 def. della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 12 maggio 2004, intitolata «Libro bianco sui servizi d'interesse generale», non pubblicata in *G.U.C.E.* e consultabile in www.europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid.

⁽³⁵⁵⁾ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2007) 725, del 20 novembre 2007, che accompagna la comunicazione «Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo. I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo», non pubblicata, ma comunque consultabile all'indirizzo: www.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection.

⁽³⁵⁶⁾ V. Comunicazione della Commissione COM(2011) 900 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa», Bruxelles, 20.12.2011, in www.ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_it.

⁽³⁵⁷⁾ Come osservato in dottrina, l'espressione «servizio pubblico», se non in tempi relativamente recenti, non è stata quasi mai utilizzata nell'ordinamento europeo ad eccezione del riferimento di cui all'ex art. 73 TCE, oggi art. 93 TFUE, dettata in materia di trasporti che, pur non fornendone una definizione precisa, richiama tale concetto, statuendo che: «sono compatibili

diverse norme, tra cui, in primo luogo, l'art. 14 TFUE ⁽³⁵⁸⁾, che pone in capo all'Ue ed agli Stati membri l'obbligo di attivarsi al fine di assicurare la corretta ed efficiente erogazione dei SIEG in favore degli utenti.

Accanto a tale disposizione, particolare importanza riveste nella materia in esame il Protocollo n. 26 al Trattato di Lisbona ⁽³⁵⁹⁾, nel quale vengono sostanzialmente sanciti tre importanti concetti:

- il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;

- la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;

- un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente ⁽³⁶⁰⁾.

con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio». Cfr. CAGGIANO G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, cit., p. 107 ss.

⁽³⁵⁸⁾ Ai sensi di tale disposizione: «Fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi».

⁽³⁵⁹⁾ V. Protocollo n. 26 al Trattato di Lisbona sui «*Servizi di interesse generale*», in *G.U.U.E.*, n. C 83, del 30 marzo 2010, p. 308.

⁽³⁶⁰⁾ Sul punto v. GALLO D., *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010, p. 372 ss.;

Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue ⁽³⁶¹⁾, all'art. 36, rubricato «Accesso ai servizi di interesse generale» ⁽³⁶²⁾, ribadisce quanto affermato nelle sopra citate disposizioni, ovvero che l'obiettivo che si pone a fondamento dei SIEG è quello di contemperare le esigenze di apertura dei medesimi alla concorrenza, con quelle tipicamente di natura sociale connesse alla fruizione di servizi pubblici ⁽³⁶³⁾.

In particolare, è consentito agli Stati di compensare i maggiori costi sostenuti dalle imprese incaricate della gestione di tali servizi, allo scopo di favorire ed agevolare le missioni d'interesse pubblico loro affidate ⁽³⁶⁴⁾.

⁽³⁶¹⁾ V. *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *G.U.U.E.*, n. C 83, del 30 marzo 2010, p. 389 ss.

⁽³⁶²⁾ Tale norma dispone che: «al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea»

⁽³⁶³⁾ Al riguardo, occorre evidenziare che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, avente lo stesso valore giuridico dei trattati, costituisce, come la giurisprudenza comunitaria ha più volte avuto modo di chiarire, un parametro interpretativo qualificato per la ricostruzione dei principi generali del diritto, fonte che nell'ordinamento comunitario attua, ai sensi dell'articolo 6 TUE la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. Alla luce di tale assunto non sembra possa smentirsi l'opinione maggioritaria che esclude che l'accesso ai SIEG possa definirsi quale diritto fondamentale dell'uomo. Tutto ciò, tuttavia, non esclude la possibilità che l'articolo 36 della Carta rivesta un ruolo nell'attuazione delle politiche comunitarie e statali dedicate ai SIEG. In verità, come osservato dalla dottrina, seguendo l'interpretazione espressa nelle conclusioni degli Avvocati generali in due importanti pronunce sembra profilarsi per la citata disposizione il ruolo di parametro interpretativo privilegiato dell'obbligo di azioni positive in tema di SIEG ricavabile ex articolo 16 Trattato CE (oggi art. 14 TFUE). Cfr. conclusioni presentate rispettivamente dall'Avvocato generale Alber in C. giust. Ce, sentenza del 17 maggio 2001, *TNT-Traco*, causa C-340/99, in *Racc.*, p. I-4109 ss.; e le conclusioni presentate dall'Avvocato generale Poiares Maduro in C. giust. Ce, sentenza del 10 novembre 2005, *Fenin*, causa C-205/03, in *Racc.*, p. I-6295 ss. In dottrina si veda: GALLO D., *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 742.

⁽³⁶⁴⁾ A livello nazionale, i SIEG sono disciplinati sotto il profilo *antitrust* dall'art. 8, Legge 10 ottobre 1990, n. 287: normativa alla quale si affiancano numerose disposizioni primarie e regolamentari, le quali risultano specificamente dettate per regolare i settori di interesse generale, individuati nell'esercizio delle prerogative appannaggio di ciascuno Stato membro nel rispetto dei fondamentali principi di cui all'art. 5, TUE (e al Protocollo n. 2, allegato al TFUE), ovvero quello di *sussidiarietà* e di *proporzionalità*. Cfr. BIANCHINI M., *Private e public antitrust enforcement nell'ambito dei servizi di interesse economico generale (a proposito della "poliedrica" nozione di impresa*, cit., p. 523 ss.

Ed invero, proprio l'erogazione (ed il conseguente controllo) da parte degli Stati di aiuti economici per l'esecuzione dei SIEG risponde alla necessità di assicurare la fornitura del servizio pubblico, evitando che essi assumano la forma di aiuto suscettibile di falsare il gioco della concorrenza.

Come condivisibilmente osservato dalla dottrina, essi si pongono a fondamento della logica che ispira l'ordinamento dell'U.E. nelle sue differenti aree d'intervento: tutela della concorrenza, servizi pubblici, rispetto dei diritti fondamentali, sviluppo e crescita del mercato interno ⁽³⁶⁵⁾.

Alla luce di quanto sinora osservato, i servizi d'interesse economico generale possono essere definiti come quei servizi erogati in regime di mercato, che le autorità pubbliche degli Stati membri reputano di rilievo generale e che, come tali, vengono assoggettati a specifici obblighi di servizio pubblico ⁽³⁶⁶⁾.

Dal punto di vista del riparto delle competenze fra Stati membri e Comunità (oggi Unione), basti ricordare che l'individuazione di tali interventi di compensazione degli obblighi di servizio pubblico rientra nella discrezionalità statale. Al riguardo, occorre evidenziare come, in assenza di norme settoriali

⁽³⁶⁵⁾ A tal proposito v. GALLO D., *Considerazioni introduttive e piano dell'indagine*, in *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010, p. 87 ss.; v. anche PERFETTI L. R., *Servizi di interesse economico generale e pubblici servizi (sulla Comunicazione della Commissione europea relativa ai servizi di interesse economico generale del 20 settembre 2000*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, p. 479 ss.

⁽³⁶⁶⁾ In merito alla nozione di servizio di interesse economico generale v. TRIMARCHI BANFI F., *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozione e principi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, p. 1063 ss.; CERULLI IRELLI V., *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 5/2006, p. 778 ss.; URSI R., *L'evoluzione della nozione di servizio economico generale nel processo di integrazione europea*, in *Nuove autonomie*, 2002, p. 143 ss.; CAGGIANO G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008, p. 107 ss.; AA.VV., *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Bruti Liberati E-Donati F. (a cura di), Torino, 2010, p. 7 ss.

dell'Unione in materia ⁽³⁶⁷⁾, gli Stati membri hanno sempre disposto di un ampio margine di manovra riguardo alla definizione di quelli che considerano servizi che possono essere ritenuti di interesse economico generale ⁽³⁶⁸⁾.

Tuttavia, anche se le autorità pubbliche degli Stati membri, a livello nazionale, regionale o locale (a seconda della ripartizione delle competenze stabilita dal diritto nazionale), vedono riconosciuto tale potere discrezionale, questo non significa che lo Stato non debba verificare che ricorrano nel caso concreto alcuni criteri minimali comuni a tutte le missioni di SIEG ai sensi delle norme del Trattato di seguito richiamate, come precisate dalla giurisprudenza europea. È, infatti, compito precipuo degli Stati quello di mostrare che tali criteri, ed in particolare il carattere universale ed obbligatorio della missione, siano ben soddisfatti nel singolo caso di specie ⁽³⁶⁹⁾.

⁽³⁶⁷⁾ Merita evidenziare che, come in più occasioni affermato dalla giurisprudenza europea, non esiste né una definizione regolamentare chiara e precisa della nozione di SIEG, né un concetto giuridico stabilito che fissa, in maniera definitiva, le condizioni che devono sussistere affinché uno Stato membro possa validamente invocare l'esistenza della protezione di una missione di SIEG, nel senso indicato nella prima delle condizioni sancite dalla sentenza *Altmark*, secondo cui - come meglio si dirà nei successivi paragrafi - «l'impresa beneficiaria dell'aiuto deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere stati definiti in modo chiaro». Così in VUILLERMOZ R., *Vademecum sulla disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato*, consultabile nel sito: www.to.camcom.it/vademecumaiutistato, p. 21 ss.

⁽³⁶⁸⁾ Tale principio è stato, da ultimo, ribadito in C. giust. Ue, sentenza dell'8 maggio 2013, *Eric Libert et alii*, cause riunite C- 197/11 e C-2013/11, punto 88, non ancora pubblicata in *Racc.* e consultabile nel sito www.curia.europa.eu/juris.

⁽³⁶⁹⁾ Cfr. Trib. Ue, sentenza del 16 settembre 2013, *Orange c. Commissione*, causa T-258/10, in www.curia.europa.eu/juris.

4.2 I primi contraddittori orientamenti della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di SIEG e di obblighi di servizio pubblico.

Come anticipato nel precedente paragrafo, si deve principalmente agli atti della Commissione in tema di aiuti di Stato il merito di aver posto le fondamenta per l'elaborazione dell'*acquis communautaire* ⁽³⁷⁰⁾ in materia di servizi di interesse economico generale e, conseguentemente, di oneri di servizio pubblico, il cui contributo fondamentale, tuttavia, come è tipico del sistema di integrazione europea, proviene dal ragionamento giuridico dell'allora Tribunale di primo grado (oggi Tribunale) e della Corte di giustizia.

Indipendentemente dal sopra ricordato difficile inquadramento dogmatico della definizione di SIEG, dovuto all'assenza di una disciplina specifica che li prendesse in considerazione, infatti, detta nozione proprio a seguito di un importante processo di rielaborazione interpretativa da parte della Corte di Giustizia e delle indicazioni fornite dalla Commissione, ha subito una rapida evoluzione.

Si è, infatti, passati dal considerare i SIEG quali mera garanzia per la parità di trattamento tra imprese pubbliche e private, a reputarli strumento chiave per favorire il processo di liberalizzazione dei mercati europei.

⁽³⁷⁰⁾ Al riguardo, basti ricordare che con tale espressione si intende indicare l'insieme dei diritti, degli obblighi giuridici e degli obiettivi politici che accomunano e vincolano gli Stati membri dell'Unione Europea e che, in quanto tali, devono essere accolti senza riserve dai Paesi che vogliono entrare a farne parte. Esso corrisponde, dunque, alla piattaforma comune di diritti ed obblighi che vincolano l'insieme degli Stati membri nel contesto dell'Unione europea ed è sostanzialmente costituito dai principi, dagli obiettivi politici e dal dispositivo dei trattati; dalla legislazione adottata in applicazione dei trattati e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia; dalle dichiarazioni e dalle risoluzioni adottate nell'ambito dell'Unione; dagli atti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune; dagli atti che rientrano nel contesto della giustizia e degli affari interni nonché dagli accordi internazionali conclusi dall'Unione e da quelli conclusi dagli Stati membri tra essi nei settori di competenza dell'Unione.

Già in una fondamentale pronuncia del 1993 (³⁷¹), nota come *caso Corbeau*, dettata in tema di gestione del servizio postale, la Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi sull'individuazione del significato della locuzione di servizio d'interesse economico generale, ha descritto i SIEG come «interventi diretti a soddisfare un interesse essenziale per la collettività e prestati con i caratteri dell'universalità, vale a dire a chiunque ne faccia richiesta, ad un prezzo uniforme e ragionevole, indipendentemente dalla redditività di ogni singola operazione».

Al riguardo, deve sinteticamente ricordarsi che la vicenda giudiziaria riguardava l'attività di corriere espresso svolta in Belgio dal sig. Corbeau, in violazione delle disposizioni statali che affidavano il servizio postale in esclusiva a *Régie des Poste*. Nello specifico il Tribunale belga aveva adito la Corte di Giustizia sottoponendole la questione di compatibilità della normativa di diritto interno – che prevedeva il regime di monopolio anche per il servizio di corriere espresso – con gli artt. 82 e 86 TCE (oggi artt. 102 e 106 TFUE).

Nel caso di specie la Corte aveva ritenuto la normativa belga incompatibile con il diritto comunitario nella parte in cui imponeva il divieto «ad un operatore economico [...] di offrire taluni servizi specifici, separabili dal servizio di interesse generale, che rispondono ad esigenze particolari e richiedono talune prestazioni

³⁷¹) Cfr. C. giust. Ce, sentenza del 19 maggio 1993, in causa C-320/91, *Corbeau*, in *Racc.*, p. I-2533 ss. In dottrina, per un'approfondita analisi di tale sentenza si vedano: TELESE L., *Servizi di interesse economico generale e servizio universale nella giurisprudenza e nella normativa comunitaria*, in *Jus*, 1999, p. 947 ss.; MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, Milano, 2002, p. 84 ss. e 149 ss.; ARGENTATI A., *Diritti speciali ed esclusivi e regole comunitarie di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 391 ss. nonché CARTEI G. F., *Il servizio universale*, Milano, 2002, p. 174 ss.

supplementari che il servizio postale tradizionale non offre, nella misura in cui tali servizi non compromettano l'equilibrio economico del servizio di interesse economico generale esercitato dal titolare del diritto esclusivo»⁽³⁷²⁾.

Da tale statuizione si evince come la rilevanza di tale pronuncia debba rinvenirsi in una nuova consapevolezza del ruolo dei servizi pubblici non solo negli ordinamenti interni, ma ormai nell'intero percorso dell'integrazione comunitaria. In tale occasione, infatti, è stata sancita una posizione di sostanziale equilibrio tra le esigenze legate all'effettività delle regole di mercato, con quelle della tutela dell'interesse generale e dell'attenzione ai bisogni della collettività.

Più nello specifico, la Corte ha stabilito che «la concessione di diritti speciali o esclusivi da parte degli Stati membri è consentita soltanto laddove lo richieda l'adempimento della missione di interesse generale cui un'attività di SIEG è preposta», proponendo così per la prima volta un'interpretazione in via combinata dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 86, paragrafo 2, TCE (oggi art. 106 TFUE). Corollario logico di tale sentenza è che, in generale, uno Stato membro può derogare alle regole di concorrenza per consentire che l'impresa incaricata di SIEG operi in condizioni di equilibrio economico. In tal modo, dunque, è stata riconosciuta piena legittimità ad interventi statali volti ad assicurare obiettivi generali che esulano dal mercato, assicurando che la discrezionalità riconosciuta agli Stati non contrasti col mantenimento di un mercato libero e concorrenziale.

⁽³⁷²⁾ Cfr. ZUNARELLI S., *La regolazione dei mercati del trasporto: il ruolo delle istituzioni comunitarie* in *Il diritto del mercato del trasporto*, in Zunarelli S. (a cura di), *Trattato di Diritto Commerciale*, 2008, p. 2 ss.

In un successivo caso, del 1995, la Commissione aveva ritenuto legittime le misure di finanziamento accordate dalla Francia all'ente che gestisce i servizi postali, stabilendo che tale sostegno finanziario rispettava le condizioni di applicazione dell'ex art. 86, paragrafo 2, TCE (art. 106 TFUE), in quanto limitato al finanziamento di attività di SIEG, non superando l'ammontare dei costi aggiuntivi prodotti dall'erogazione del servizio ⁽³⁷³⁾. Così, la Commissione ha qualificato l'intervento statale come una misura di compensazione, non rientrante nell'ambito di applicazione del divieto posto dall'articolo 87, paragrafo 1, TCE (oggi art. 107, pgf. 1 TFUE).

Il Tribunale di primo grado, chiamato a pronunciarsi sull'impugnazione di tale decisione ex articolo 230 Trattato CE da parte di imprese concorrenti di *La Poste* nel settore delle assicurazioni, ha però rifiutato l'impostazione adottata dall'Esecutivo europeo.

Infatti, nella sentenza *FFSA* del 1997 ⁽³⁷⁴⁾, i giudici del Tribunale hanno affermato che il principio di incompatibilità posto dall'articolo 87, paragrafo 1, Trattato CE, riguarda ogni intervento finanziario potenzialmente distorsivo del mercato concorrenziale. Di conseguenza anche le misure esaminate dalla Commissione nel caso di specie dovevano rientrare nell'ambito di applicazione del

⁽³⁷³⁾ Si trattava della Decisione della Commissione dell'8 febbraio 1995, relativo all'aiuto di Stato NN-135/1992 Francia (caso *La Poste*), in *G.U.C.E.*, n. C 262, del 7 ottobre 1995, p. 11.

⁽³⁷⁴⁾ V. Trib. Ce, sentenza del 27 febbraio 1997, causa T-106/95, *Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA)*, *Union des sociétés étrangères d'assurances (USEA)*, *Groupe des assurances mutuelles agricoles (Groupama)*, *Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (FNSAGA)*, *Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances (FCA)* e *Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (BIPAR) contro Commissione*, in *Racc.*, p. II-229 ss., confermata in secondo grado con ordinanza della C. giust. Ce, del 25 marzo 1998, causa C-174/97 P, in *Racc.*, p. I-1303 ss. In dottrina v. NASCIMBENE B., CONDINANZI M., *Giurisprudenza di diritto comunitario. Casi scelti*, Milano, 2007, p. 386 ss.

divieto ed essere sottoposte integralmente alla disciplina posta dal Trattato in relazione agli aiuti alle imprese.

Secondo il Tribunale, infatti, la circostanza che l'impresa destinataria del finanziamento statale eserciti un'attività che lo stesso Stato membro definisce come SIEG, avrebbe dovuto essere apprezzata in un momento successivo, valutando la possibilità di giustificare l'aiuto in questione ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, Trattato CE, secondo le condizioni di applicazione specificate dalla giurisprudenza Corbeau. In particolare, in tale pronuncia, il Tribunale di primo grado ha proposto un inquadramento giuridico differente rispetto a quello seguito dalla Commissione. È stata adotta, infatti, un'interpretazione estensiva del divieto dell'articolo 87, paragrafo 1, Trattato CE, ritenendo comprese in tale divieto, e quindi potenzialmente distorsive del mercato concorrenziale, le misure statali di finanziamento alle imprese incaricate di SIEG.

La legittimità di tali interventi, stante le argomentazioni del Tribunale di primo grado, può essere semmai affermata in via successiva nel caso in cui la misura presa in esame rispetti le condizioni di applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, Trattato CE, in particolare l'assenza di sovra compensazioni, in forza delle quali l'ammontare del finanziamento statale non deve superare i costi aggiuntivi generati dall'erogazione del SIEG. I giudici del Tribunale hanno, dunque, seguito nel caso di specie il criterio che è stato definito «dell'aiuto di Stato».

L'impostazione del Tribunale di primo grado nella sentenza *FFSA*, cui la Commissione si era prontamente adeguata, è stata tuttavia smentita dalla Corte di giustizia nel 2001 con la sentenza relativa al noto *caso Ferring* ⁽³⁷⁵⁾.

In tale occasione, la Corte di giustizia, ripercorrendo l'*iter* logico seguito dalla Commissione nella decisione del 1995, ha qualificato l'esenzione dal pagamento di un contributo garantita dalla Francia ai grossisti del settore farmaceutico come una compensazione di obblighi di servizio pubblico, non rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, Trattato CE.

La Corte di Lussemburgo ha ritenuto, infatti, vietate dalla citata norma del Trattato CE soltanto le misure finanziarie statali che apportano un vantaggio all'impresa beneficiaria, condizione che non si verifica nelle compensazioni statali alle imprese incaricate di SIEG, in quanto mera contropartita degli obblighi imposti dall'Autorità, di cui va a coprire i costi aggiuntivi.

Alla luce di tale assunto, può evidenziarsi come certamente la sentenza *Ferring* costituisca un vero e proprio *revirement* rispetto alla precedente giurisprudenza del Tribunale di primo grado, nel momento in cui statuisce che: «l'intervento statale con cui al tempo stesso si impongono obblighi di servizio pubblico e si accordano misure di sostegno finanziario per compensare i costi aggiuntivi, non è un aiuto di Stato, ma al contrario un intervento neutrale dal punto di vista economico».

⁽³⁷⁵⁾ C. giust. Ce, sentenza del 22 novembre 2001, *Ferring SA contro Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, causa C-53/00, in *Racc.* p. I-9067 ss. In dottrina cfr. GALLO D., *Considerazioni introduttive e piano dell'indagine*, in *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 643 ss.

Di conseguenza, per le misure in questione non trovano applicazione le norme concernenti l'obbligo di previa notifica né quello di *standstill* ex articolo 88, paragrafo 3 TCE (oggi art. 108, pgf. 3 TFUE), in forza del quale nelle more della pronuncia in merito da parte della Commissione, lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate.

Attorno ai due criteri, quello dell'aiuto di Stato emerso nella sentenza FFSA del Tribunale di primo grado, e quello della *compensazione cd. pura* espresso dalla Corte di giustizia nella sentenza *Ferring*, è sorta una *querelle*, non solo fra i commentatori, ma anche fra gli Avvocati generali chiamati a prendere posizioni sul tema.

Deve ricordarsi, a tal proposito, la critica articolata della scelta della Corte di giustizia formulata dall'Avvocato generale Léger nelle sue due conclusioni al caso *Altmark*, che sarà di seguito oggetto di specifica trattazione. Egli, infatti, aveva posto in evidenza come fra gli aspetti che lasciano maggiormente perplessi in relazione al criterio elaborato nella sentenza *Ferring* vi è sicuramente l'affievolimento dei poteri di controllo della Commissione, in quanto, col venir meno dell'obbligo di preventiva notifica, la valutazione della legittimità degli interventi di compensazione posti in essere dagli Stati membri passa alle giurisdizioni nazionali, non applicandosi più la disciplina degli aiuti di Stato.

In ragione di tale assunto, è stato osservato come maggiore potrebbe essere il rischio che gli Stati membri pongano in essere pratiche elusive del divieto posto dall'articolo 87, pgf. 1 TCE, giacché si passerebbe da un controllo *ex ante* in seno alla Commissione ad un controllo *ex post* di competenza delle giurisdizioni

nazionali, le quali, tra l'altro, potrebbero rivelarsi inadeguate a compiere valutazioni economiche complesse quali quelle richieste in siffatta materia, in contrasto con il loro ruolo tradizionalmente complementare a quello delle istituzioni comunitarie nell'attuazione del divieto di aiuti di Stato.

Merita, infine, ricordare che un ulteriore aspetto problematico era rappresentato dall'impossibilità di applicare alle misure di sostegno finanziario accordate dagli Stati membri alle imprese incaricate di SIEG, adottando il criterio della compensazione elaborato nella sentenza *Ferring*, la norma dell'articolo 86, paragrafo 2, TCE (attualmente art. 106, pgf. 2 TFUE), in quanto la sentenza della Corte di giustizia in esame aveva escluso che tale norma potesse giustificare compensazioni eccedenti i costi aggiuntivi generati dall'imposizione di obblighi di servizio pubblico.

4.3 La rilevanza della sentenza *Altmark* del 2003 ai fini della definizione dei SIEG e dello sviluppo della relativa disciplina.

La Corte di giustizia nel 2003 è stata nuovamente chiamata ad affrontare le tematiche di cui si è detto sinora, nella questione pregiudiziale relativa al più volte citato caso *Altmark* ⁽³⁷⁶⁾.

Ed invero, a fronte delle sopra evidenziate criticità avanzate nel dibattito apertosi a seguito della pronuncia *Ferring* del 2001, l'Istituzione giudiziaria europea, in ragione delle evidenti esigenze di certezza del diritto, non poteva più esimersi dal prendere una posizione che risolvesse la *querelle* sui criteri da adottare ai fini della corretta individuazione di misure compatibili o meno con la normativa europea dettata in materia di concorrenza. Era, infatti, sempre più urgente chiarire il ruolo dell'articolo 86, pgf. 2 TCE (ora art. 106, pgf. 2 TFUE) nella valutazione di legittimità delle compensazioni statali di obblighi di servizio pubblico.

In particolare, nel caso di specie, la Corte di Giustizia era stata chiamata a risolvere una serie di questioni pregiudiziali sollevate nell'ambito di una controversia tra la *Altmark Trans* e la *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, riguardante la

⁽³⁷⁶⁾ Cfr. C. giust. Ce, sentenza del 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, in *Racc.*, 2003, p. I-07747 ss. In dottrina, tra i numerosi contributi, v. MENDOLA G., *Trasporto pubblico locale e aiuti di Stato*, nota a C. giust. Ce, sentenza del 24 luglio 2003, in causa C-280/00, in *Dir. trasp.*, 2004, p. 455 ss.; DEREATTI C., *Un'importante decisione della commissione sul tema del finanziamento dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. comm. internaz.*, 2005, 319 ss.; ANTONUCCI M., *I servizi di interesse economico generale e gli aiuti di Stato*, in *Cons. Stato*, 2003, II, p. 1356 ss.; ACIERNO S., BAQUERO CRUZ J., *La sentencia Altmark sobre ayudas de Estado y servicios público*, in *Rev. esp. der. eur.*, 2004, p. 169 ss.; GIMENO VERDEJO C., *Crònica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas. La sentencia Altmark. Ayuda de Estado y regime comunitario aplicable a la financiación de los servicios públicos*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2003, n. 29, p. 171 ss. e SCOTTI E., *Brevi note in tema di servizi pubblici e aiuti di Stato*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2003, p. 3219 ss..

legittimità, ai sensi del diritto comunitario, della concessione alla prima, da parte del Governo della regione di *Magdeburg*, di sovvenzioni relative a servizi di linea su autobus e di sovvenzioni pubbliche per l'esecuzione di tali servizi di trasporto. Doveva, cioè, stabilirsi se le sovvenzioni destinate a ripianare il passivo di un servizio pubblico di trasporto locale di persone fossero o meno soggette al divieto di aiuti di Stato, o se, al contrario, fossero del tutto inidonee a pregiudicare gli scambi tra Stati membri, per via della loro rilevanza puramente locale ⁽³⁷⁷⁾.

Doveva, altresì, valutarsi se avessero eventualmente rilevanza, al riguardo, la concreta situazione e le dimensioni dell'attività di trasporto a carattere urbano, extraurbano o regionale di volta in volta in questione ⁽³⁷⁸⁾.

La Corte, in tale pronuncia, ha chiaramente stabilito che le misure d'ausilio che si «limitano a compensare gli extracosti connessi all'adempimento di obblighi di servizio pubblico», non devono essere qualificate come «aiuti di Stato» ai sensi

⁽³⁷⁷⁾ Sul punto la Corte ha osservato che: «quando uno Stato membro concede una sovvenzione pubblica ad un'impresa, la fornitura di servizi può risultarne invariata o incrementata, con la conseguenza che la possibilità delle imprese aventi sede in altri Stati membri di fornire i loro servizi sul mercato di tale Stato membro ne risultano diminuite». È appena il caso di evidenziare come tale considerazione, così come precisato in più occasioni dalla giurisprudenza europea, opera a maggior ragione in tutti quei settori, tra cui rientra anche quello del trasporto aereo, in cui è stata attuata la liberalizzazione del mercato, giacché «il fatto che un settore economico sia stato oggetto di liberalizzazione a livello comunitario, evidenzia un'incidenza reale o potenziale degli aiuti sulla concorrenza, nonché gli effetti di tali aiuti sugli scambi fra Stati membri». Al riguardo cfr. Con ciò volendo significare che non è detto che una sovvenzione pubblica concessa ad un'impresa che opera nel settore della gestione dei SIEG in una specifica regione e non anche in ambito transnazionale, non possa comunque incidere sugli scambi fra Stati membri.

⁽³⁷⁸⁾ In merito a tale secondo quesito, la Corte di giustizia ha affermato che «al fine di constatare la sussistenza di effetti negativi sul mercato concorrenziale, non rileva la dimensione locale o regionale in cui detti servizi vengono erogati, purché questo non provochi un'effettiva compressione della possibilità, per le imprese di altri Stati membri, di fornire i medesimi servizi». Con ciò volendo significare che non è detto che una sovvenzione pubblica concessa ad un'impresa che opera nel settore della gestione dei SIEG in una specifica regione e non anche in ambito transnazionale, non possa comunque incidere sugli scambi fra Stati membri.

dell'articolo 87, par. 1 (ora art. 107.1 TFUE), e quindi non sono soggette all'obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 88, par. 3.

In senso parzialmente conforme all'orientamento seguito dalle Istituzioni europee negli anni 90 ed accogliendo le conclusioni di cui all'esaminata sentenza *Ferring* – secondo cui le compensazioni aventi quale finalità quella di rimborsare il costo effettivo risultante da un'attività d'interesse economico generale, non costituiscono un vantaggio economico ma semplicemente un compenso per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico ⁽³⁷⁹⁾ – la Corte di giustizia ha completato l'orientamento interpretativo precedente, indicando in modo chiaro alcuni criteri volti ad escludere la sussistenza di interventi statali illegittimi ⁽³⁸⁰⁾.

Ed invero, i giudici comunitari, dopo aver richiamato i presupposti necessari ai fini della qualificazione di una misura come «aiuto di Stato», hanno concentrato la propria attenzione sull'idoneità della misura d'ausilio statale ad attribuire «un vantaggio» all'impresa beneficiaria.

La Corte, infatti, nel caso *de quo*, ha posto a fondamento del proprio percorso logico l'inquadramento giuridico delle sovvenzioni statali, di fatto riprendendo l'interpretazione dell'articolo 87, par. 1 TCE (oggi art. 107.1 TFUE) proposta nella sentenza *Ferring*, spiegando ancor più esplicitamente che: «gli interventi statali di finanziamento di imprese incaricate di SIEG, in quanto mirano a compensare gli

⁽³⁷⁹⁾ Ci si riferisce alla Decisione della Commissione europea del 7 novembre 1996, concernente il finanziamento nei confronti dell'emittente pubblica RTP (*Radiotelevisão Portuguesa*).

⁽³⁸⁰⁾ V. C. giust. Ce, sentenza del 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark*, cit., p. I-07747 ss. In dottrina v. ZANELLI E., *Servizio pubblico e sentenza Altmark: l'anello mancante?*, in *Pol. diritto*, 2004, 175 ss.. I principi enunciati da tale pronuncia sono stati ripresi anche in C. giust. Ce, sentenza del 27 novembre 2003, cause riunite C-34/01 e C-38/01, *Enirisorse S.p.A. c. Ministero delle Finanze*, in *Racc.*, 2003, p. I-14243 ss.

oneri di servizio pubblico, non possono considerarsi attributivi di un vantaggio, così come richiede la nozione di aiuto vietato prevista nel Trattato».

Tuttavia, quasi in risposta alle critiche sulla eccessiva flessibilità del criterio accolto nella sentenza *Ferring*, la Corte di Giustizia ha subordinato tale conclusione al rispetto di quattro condizioni che, se contestualmente tutte sussistenti, fanno sì che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscano aiuti di Stato.

A tal fine, i requisiti che devono ricorrere cumulativamente sono i seguenti:

- a. l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico i quali, a loro volta, devono essere definiti in modo chiaro (incarico) ⁽³⁸¹⁾;
- b. i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere definiti preventivamente ed in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti (trasparenza) ⁽³⁸²⁾;
- c. la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di

⁽³⁸¹⁾ Tale condizione comporta la preventiva individuazione e la definizione chiara dei reciproci obblighi dell'autorità pubblica e dell'impresa beneficiaria dell'aiuto, in relazione alla fornitura del SIEG. Viene, quindi, ripreso il concetto di «specifica missione» di cui al pgf. 2 dell'art. 106 TFUE. Sul punto v. Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (2012/C 8/02), in *G.U.U.E.*, n. C 8 dell'11 gennaio 2012, p. 4 ss.

⁽³⁸²⁾ È, dunque, onere dell'autorità pubblica fissare a priori determinati parametri sulla base dei quali calcolare la compensazione del servizio. Onde evitare che il vantaggio economico spettante all'impresa beneficiaria si tramuti in un effetto distorsivo per la concorrenza, i suddetti parametri devono rispondere ad esigenze di obiettività e trasparenza.

servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole (proporzionalità) ⁽³⁸³⁾;

- d. quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi (efficienza).

Stante tale ultima condizione, la compensazione offerta deve essere il risultato di una procedura di appalto pubblico, che si sviluppi in modo aperto, trasparente e non discriminatorio e che addivenga all'individuazione del candidato maggiormente in grado di fornire i servizi al costo minore per la collettività ⁽³⁸⁴⁾.

Pertanto, nell'ipotesi in cui non sia soddisfatto anche solo uno di tali criteri, e sussistano le condizioni che configurano un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE

⁽³⁸³⁾ La terza condizione posta dalla sentenza *Altmark* richiede che la compensazione non debba eccedere quanto necessario per coprire i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, in considerazione sia dei relativi introiti, sia di un «margine di utile ragionevole», dovendosi intendere con tale espressione il tasso di remunerazione del capitale che sarebbe richiesto da un'impresa media per valutare se prestare o meno il SIEG per l'intera durata del periodo di incarico, tenendo conto anche del relativo livello di rischio.

⁽³⁸⁴⁾ Al riguardo cfr. Trib. Ce, cause riunite T-298/97, T-312/97, -313/97, T-315/97, da T-600/97 a T-607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, *Altezza Mauro e altri c. Commissione*, in *Racc.*, p. II-2319 ss.

(esaminate al cap. III del presente lavoro), dovrà ritenersi che la compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisca un aiuto di Stato e, in quanto tale, sarà soggetta all'obbligo di notifica alla Commissione, in conformità con quanto disposto dall'art. 108, pgf. 3 TFUE, affinché essa possa presentare le sue osservazioni.

4.4 *Segue*: Gli elementi di differenziazione «aiuti di Stato» e «mera compensazione» degli oneri di servizio pubblico. L'importanza di tale distinzione nel settore del trasporto aereo.

Avendo trattato specificamente i temi concernenti la disciplina europea degli aiuti di Stato, introdotto il concetto di SIEG e di oneri di servizio pubblico con particolare riferimento alle problematiche in punto di diritto ad essi correlate, nonché esaminato la giurisprudenza della Corte di Giustizia, l'analisi appare ora matura per poter compiere una valutazione in ordine alle condizioni di compatibilità della concessione pubblica, con le possibili conseguenze in termini di effetti anticoncorrenziali tra i vari soggetti che operano nel mercato.

Il punto nodale della questione – su cui ruota l'intero presente lavoro – sta proprio nel comprendere sino a che punto una compensazione degli obblighi di servizio pubblico, scaturente dalla prestazione di SIEG nel mercato ad opera di imprese pubbliche e private, possa ritenersi compatibile con la normativa europea, senza comportare una illecita distorsione degli effetti concorrenziali.

Riprendendo brevemente quanto già osservato all'interno del capitolo III dedicato agli aiuti di Stato, si ricorda che, in termini generali, l'attuale art. 106, pgf. 2 TFUE (ex art. 86, pgf. 2 TCE) ⁽³⁸⁵⁾ subordina la potestà degli Stati membri di organizzare e gestire autonomamente i servizi pubblici di interesse generale al

⁽³⁸⁵⁾ Ai sensi di tale disposizione: «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione».

rispetto degli obblighi di cui alla normativa europea in materia di concorrenza, e sempre nei limiti in cui «l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata»⁽³⁸⁶⁾.

La *ratio* di tale disposizione è chiaramente quella di garantire un giusto equilibrio tra due interessi contrapposti, ovvero, per un verso, la gestione da parte degli Stati membri di settori riservati e chiusi al mercato, al fine di consentire il raggiungimento di scopi d'interesse generale e, per altro verso, il rispetto del vincolo posto dall'Ue di sopprimere gli ostacoli e le restrizioni alle quattro libertà fondamentali e di garantire una concorrenza non falsata dal mercato.

Come già osservato, la principale caratteristica di questo tipo di servizi è, infatti, rappresentata dal fatto che essi abbiano quale precipuo obiettivo quello di tutelare determinate attività economiche finalizzate a garantire, indipendentemente dalle condizioni di redditività di un determinato mercato, che il servizio venga assicurato, possibilmente in maniera efficiente⁽³⁸⁷⁾.

Ciò significa, dunque, che l'art. 106, par. 2 TFUE consente di derogare alla rigidità della disciplina dettata a livello europeo in materia di concorrenza, in ragione

⁽³⁸⁶⁾ Sul punto. cfr. Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, in *G.U.U.E.* C8, dell'11 gennaio 2012, p. 4, nonché la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al comitato delle Regioni, *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, COM (2004) 374, non pubblicata in *G.U.C.E.*, consultabile nel sito: www.europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/123013b_it.htm. Al riguardo, si veda, tra gli altri, ZUNARELLI S., *Il libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. trasp.*, 2002, p. 463 ss.

⁽³⁸⁷⁾ V. CINTIOLI F., *Servizi pubblici e concorrenza, servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 453 ss.; MIGLIANO R., *Servizi di interesse economico generale, aiuti di Stato e compensazione di oneri di servizio pubblico: giurisprudenza Altmark e iniziative normative della Commissione CE*, in *Dir. commercio intern.*, 2004, p. 790 ss. e NICOLAIDES P., *Compensation for Public Service Obligations: the Floodgates of State Aid?*, in *Eur. Competition Law rev.*, 2003, p. 561 ss.

della tutela di interessi superiori aventi quale scopo il mantenimento di un efficiente servizio di interesse economico generale. Pertanto, al fine di rientrare nell'ambito di applicazione della norma citata, la gestione dei SIEG deve essere affidata ad imprese incaricate di una specifica missione da parte di un'autorità pubblica ⁽³⁸⁸⁾ necessitando di una concessione di servizio pubblico che definisca gli obblighi reciproci.

Di conseguenza, gli oneri imposti alle imprese incaricate di svolgere SIEG sono generalmente controbilanciati dal conferimento di diritti esclusivi, attraverso cui consentire a tali imprese di svolgere il servizio in regime di monopolio o comunque tramite il conferimento di diritti speciali, che riservano l'esercizio di detta attività ad un *numerus clausus* di operatori economici ⁽³⁸⁹⁾.

Viceversa, devono ritenersi aiuti di Stato tutti gli interventi che, sotto qualsiasi forma, sono atti a favorite direttamente o indirettamente determinate imprese o che attribuiscono un vantaggio economico di cui l'impresa beneficiaria non avrebbe goduto in condizioni normali di mercato ⁽³⁹⁰⁾.

Con ciò volendo significare – anche sulla base dei criteri sanciti dalla fondamentale sentenza *Altmark* – che rivestono il carattere di indici sintomatici dell'esistenza di un aiuto illegittimo in quanto incompatibile con il mercato comune i seguenti fattori: i vantaggi economici concessi alle imprese, l'idoneità di questi

⁽³⁸⁸⁾ Cfr. C. giust. Cee, sentenza del 21 marzo 1974, causa C-127/73, *BRT c. SABAM*, in *Racc.*, 1974, p. 313.

⁽³⁸⁹⁾ Sul punto v. Al riguardo v. COSTANTINO C., *Servizi di interesse economico generale ed aiuti di Stato: il Regolamento n. 360/2012 e la soglia de minimis per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico*, in *Rivista on line del centro di documentazione europea dell'UKE* (Università KorEuropa), in www.koreuropa.eu. Cfr. anche GONZÁLEZ SANFIEL A. M., *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, 2010, p. 27 ss.;

⁽³⁹⁰⁾ Sul punto v. C. giust. Ce, sentenza dell'11 luglio 1996, causa C- 39/94, *SFEI e altri*, in *Racc.*, p. I-3547.

ultimi ad alterare le normali dinamiche concorrenziali, la provenienza pubblica dei benefici concessi ed il numero circoscritto dei destinatari. Per poter rientrare nel campo di applicazione della normativa sugli aiuti di Stato, cioè, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico per lo svolgimento di SIEG devono necessariamente incidere sugli scambi intracomunitari, falsando le normali dinamiche concorrenziali.

Per quanto concerne nello specifico il finanziamento pubblico nel settore aeronautico, va precisato che ruota proprio attorno alla disciplina degli aiuti di Stato e degli oneri di pubblico servizio ⁽³⁹¹⁾, strettamente connessi alle sopra esaminate rigorose limitazioni poste dalla normativa europea a tutela della concorrenza e del mercato ⁽³⁹²⁾.

Sul punto deve ora brevemente ricordarsi che, in passato, nel contesto di un mercato in evoluzione e nient'affatto liberalizzato, ma piuttosto regolamentato sulla base di accordi bilaterali di traffico aereo, il sostegno dello Stato alle compagnie di trasporto aereo, costituiva un fattore assolutamente costante dell'economia mondiale e di quella europea. La struttura delle compagnie aeree c.d. *di bandiera*, in quanto appartenenti allo Stato o costituenti una diretta emanazione del medesimo, infatti, era tale da fondare il proprio sviluppo e la propria attività sul sostegno pubblico, erogato in varie forme. Quest'ultimo si sostanziava, da un lato, in una serie di finanziamenti e sovvenzioni concessi a fronte delle esigenze di bilancio e, dall'altro, in erogazioni

⁽³⁹¹⁾ È appena il caso di precisare che, a seconda delle differenti modalità di trasporto, l'istituto oggetto del presente lavoro, viene indicato con termini differenti: «oneri di servizio pubblico» per i trasporti aerei e «obblighi di servizio pubblico» per i trasporti marittimi ed i trasporti su strada, per ferrovia e via navigabile.

⁽³⁹²⁾ Cfr. ANTONINI A., *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2000, p. 67.

accordate per lo svolgimento di servizi aerei su rotte che la scarsa remuneratività rendeva poco convenienti sotto un profilo economico.

Nel sistema precedente alla liberalizzazione del trasporto aereo attuata, come già osservato, con il c.d. *terzo pacchetto* ⁽³⁹³⁾, il problema rappresentato dal fatto che taluni collegamenti aerei non risultavano convenienti secondo criteri di mercato, ed anzi determinavano un risultato negativo per la compagnia che andasse ad esercitarli, trovava implicita soluzione nell'imposizione dell'esecuzione dei collegamenti in parola, alla compagnia concessionaria del servizio di trasporto aereo, nell'ambito del rapporto nascente dalla concessione.

In seguito alla liberalizzazione del mercato interno ed intracomunitario ed al connesso venir meno del regime concessorio, si è assistito, quale conseguenza immediata, all'abbandono da parte dei vettori delle rotte non remunerative.

Ebbene, proprio al fine di evitare le nefaste ripercussioni che sarebbero da ciò derivate, è stata introdotta la disciplina degli oneri di servizio pubblico anche nel settore aereo ⁽³⁹⁴⁾, in forza della quale lo Stato può identificare le rotte di rilevante

⁽³⁹³⁾ Con tale espressione, come evidenziato all'interno del cap. II del presente lavoro dedicato al processo di liberalizzazione del trasporto aereo, si indicano i seguenti regolamenti: Reg. Cee del Consiglio n. 2407/92, del 23 luglio 1992, sul *rilascio delle licenze ai vettori aerei*, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 1 ss.; Reg. Cee del Consiglio n. 2408/92, del 23 luglio 1992, *sull'accesso dei vettori aerei della comunità alle rotte intracomunitarie*, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 8 ss.; Reg. Cee del Consiglio n. 2409/92, del 23 luglio del 1992, sulle *tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci*, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 15 ss.; Reg. Cee del Consiglio n. 2410/92, del 23 luglio 1992, che modifica il Reg. Cee n. 3975/87, *relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei*, in *G.U.C.E.*, n. L. 240, p. 18; Reg. Cee del Consiglio n. 2411/92, del 23 luglio 1992, che modifica il Reg. Cee n. 3976/87, *relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3 del Trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei*, in *G.U.C.E.*, n. L. 248, p. 19-20.

⁽³⁹⁴⁾ Per quanto attiene all'ambito di applicazione degli OSP, merita ricordare che essi riguardano il trasporto aereo di linea, cui è principalmente legata la loro rilevanza, la gestione dei servizi di assistenza aeroportuale e l'assegnazione degli *slot* aeroportuali.

interesse economico e sociale, imponendo lo svolgimento sulle stesse del servizio pubblico di trasporto aereo.

In ragione poi dell'onerosità del relativo esercizio, mediante l'imposizione di OSP – che di certo rappresentano lo strumento di valenza generale con cui l'U.E. ha profondamente modificato la filosofia interventistica nel campo del trasporto ⁽³⁹⁵⁾ – lo Stato può anche limitare la concorrenza, restringendo l'accesso alle stesse ad un solo vettore, selezionato mediante gara comunitaria d'appalto nonché prevedere la corresponsione di un compenso in favore di tale vettore, a titolo di rimborso del disavanzo di gestione ⁽³⁹⁶⁾. D'altra parte, non può dimenticarsi che per la società odierna, la mobilità riveste un ruolo fondamentale laddove, in tale contesto, la sussistenza di un adeguato sistema di collegamenti aerei costituisce un elemento essenziale ed insopprimibile.

Tuttavia, va ricordato che in un sistema liberalizzato, il cui sviluppo è demandato alle regole della concorrenza e del mercato, il soddisfacimento di tale esigenza primaria non sempre può essere assicurato. Infatti, non tutte le rotte rispondono a precisi criteri di redditività per i vettori aerei chiamati ad operare proprio in relazione alle stesse ⁽³⁹⁷⁾, i quali sovente scelgono di abbandonare le stesse sulla base di logiche prettamente imprenditoriali. Al contempo, però, la sussistenza e

⁽³⁹⁵⁾ Così in SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, cit., p. 49.

⁽³⁹⁶⁾ V. ANTONINI A., *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, cit., p. 74.

⁽³⁹⁷⁾ Ci si riferisce, in particolare, a quelle rotte per le quali l'utenza si presenta di modesta entità, tale da non giustificare l'introduzione di un servizio di linea ed a quelle in cui la domanda di trasporto ha carattere stagionale in quanto strettamente correlata a ragioni turistiche (es. Sardegna).

l'efficienza di tali rotte risponde alla necessità di tutelare lo «sviluppo equo e sostenibile del substrato economico e sociale di una nazione»⁽³⁹⁸⁾.

Se, da una parte, infatti, i destinatari delle regole *antitrust* sono le imprese, dall'altra, i co-beneficiari delle stesse, con particolare riferimento a quelle dettate in materie di oneri di servizio pubblico, sono i cittadini europei (c.d. *private enforcement*), seppure queste risultino formalmente rivolte agli Stati membri⁽³⁹⁹⁾.

Nei casi sopra menzionati solo il sostegno economico dello Stato o di un ente pubblico territoriale può consentire lo svolgimento del servizio di trasporto aereo. Anche in materia di trasporto aereo, infatti, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E. ha da tempo sancito il principio⁽⁴⁰⁰⁾ secondo cui è ammessa una limitazione degli effetti delle regole di concorrenza purché questa sia indispensabile per l'adempimento di un compito di interesse generale imposto ai vettori aerei⁽⁴⁰¹⁾. Se, quindi, il pieno svolgimento dei fattori di concorrenzialità fra imprese e delle dinamiche del mercato non è in grado di garantire una compiuta risposta alla domanda di mobilità, secondo l'U.E. «non è certo incompatibile con la normativa

⁽³⁹⁸⁾ V. ROSSI DAL POZZO F., *Servizio di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Milano, 2008, p. 77.

⁽³⁹⁹⁾ Sul tema v. DANIELE L., *Private enforcement in materia di aiuti di Stato e ruolo dei giudici nazionali: la nuova comunicazione della Commissione europea*, Torino, 2011, p. 159 ss.; ROSSI DAL POZZO F., NASCIMBENE B., *Il private enforcement delle norme sulla concorrenza*, Milano, 2009, p. 41 ss.

⁽⁴⁰⁰⁾ In realtà, si tratta di un principio generale, che trova applicazione anche per altri settori del mercato interno, e che sostanzialmente impone che qualsivoglia restrizione alla libertà di prestazione di servizi o alla concorrenza, deve trovare la propria giustificazione in esigenze reali quali quelle di equità sociale e di promozione e sviluppo delle aree regionali svantaggiate dell'Unione.

⁽⁴⁰¹⁾ C. giust. Cee, sentenza dell'11 aprile 1989, *Ahmeed Saeed*, causa C-66/86, in *Racc.*, p. 803 ss. Al riguardo v. GIARDINA A., *La disciplina comunitaria del trasporto aereo: gli sviluppi a seguito della sentenza nel caso Saeed*, cit., p. 77 ss.

comunitaria un intervento finanziario dello Stato o comunque delle pubbliche autorità»⁽⁴⁰²⁾.

In tale ottica, cioè, l'imposizione degli oneri di servizio pubblico rappresenta uno strumento eccezionale volto ad assicurare l'effettiva fruizione del mercato del trasporto aereo anche da parte di soggetti che, in ragione della collocazione geografica, quali ad esempio le isole, ne sarebbero esclusi in base a mere strategie commerciali adottate dai vettori aerei. Alla luce di tali rilievi, gli OSP sono pacificamente reputati uno «strumento flessibile» in quanto alternativo sia all'introduzione di aiuti sociali a determinate categorie di passeggeri, nei termini già indicati all'interno del capitolo III della presente trattazione, sia al puro e semplice affidamento del servizio al libero mercato⁽⁴⁰³⁾.

A tal riguardo, deve porsi in marcata evidenza la netta distinzione fra aiuti di Stato e compensi per l'assunzione di oneri di pubblico servizio; differenza che, come osservato da autorevole dottrina⁽⁴⁰⁴⁾, nel settore del trasporto aereo riveste carattere qualitativo ed impedisce qualsivoglia accostamento dei primi ai secondi.

Ed invero, gli aiuti di Stato, come sopra evidenziato, sono delle sovvenzioni destinate ad una o più aziende, intese in linea di principio a ripianare perdite gestionali: proprio in quanto tali, essi sono vietati laddove tale preclusione può essere derogata soltanto alla presenza di specifiche esigenze settoriali, legate soprattutto alla ristrutturazione aziendale.

⁽⁴⁰²⁾ Al riguardo cfr. SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, cit., p. 49.

⁽⁴⁰³⁾ Cfr. ROSSI DAL POZZO F., *Servizio di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, cit., p. 80.

⁽⁴⁰⁴⁾ Così in ANTONINI A., *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, cit., p. 78.

Radicalmente diversa è, invece, la natura del compenso accordato al vettore che si sobbarca l'onere di un servizio pubblico di trasporto aereo. Detto compenso costituisce, infatti, la pura copertura del *deficit* derivante dalla gestione di quello specifico servizio, da parte dello Stato o dell'ente pubblico che intende beneficiare la comunità territoriale interessata dal servizio. Il sostegno finanziario, cioè, deve essere concepito come semplice remunerazione di un'attività imprenditoriale svolta a favore della collettività ed a spese (in parte) dello Stato o degli enti pubblici territoriali ⁽⁴⁰⁵⁾. Pertanto, trattandosi di mera erogazione di importi destinati a coprire il disavanzo specificamente imputabile all'esecuzione di un determinato collegamento, i compensi riconnessi all'imposizione di OSP non costituiscono aiuti di Stato e, quindi, non devono essere notificati alla Commissione per le valutazioni di sua competenza, e ciò in quanto la compensazione delle pure perdite del servizio pubblico non rappresenta una sovvenzione, bensì costituisce un'operazione commerciale neutra.

Resta fermo che qualsiasi compensazione di perdite, effettuata discostandosi dalla previsioni di cui al Reg. Cee n. 2408/1992 ⁽⁴⁰⁶⁾, come da ultimo modificato dal Reg. Ce. n. 1008/2008 ⁽⁴⁰⁷⁾, costituisce un aiuto di Stato ed è conseguentemente assoggettato alle esaminate disposizioni di cui agli artt. 107-109 TFUE.

In conclusione, appare evidente che la logica che si pone a fondamento della disciplina degli OSP è sostanzialmente rinvenibile nel fatto che nessuna impresa di

⁽⁴⁰⁵⁾ Cfr. SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, cit., p. 49.

⁽⁴⁰⁶⁾ V. Reg. Cee del Consiglio n. 2408/92, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della comunità alle rotte intracomunitarie, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 8 ss.

⁽⁴⁰⁷⁾ V. Reg. Ce n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss., che sarà di seguito oggetto di specifica analisi.

trasporto può essere obbligata ad esercitare un'attività economica in perdita se non adeguatamente remunerata dalle pubbliche autorità, in funzione della tutela di soglie minime di offerta di servizi di mobilità.

4.5 Il contenuto, la *ratio* ed i settori di attività degli OSP nel trasporto aereo: il Reg. Ce 1008/2008.

La consapevolezza che il mezzo aereo consente di effettuare collegamenti con le zone periferiche di un determinato paese o con le isole con maggior facilità rispetto ad altri mezzi di trasporto, ha indotto il Legislatore comunitario a consentire agli Stati membri – in deroga al generale principio della libera apertura del mercato dei servizi aerei – di adottare, accanto agli aiuti sociali, particolari misure volte ad assicurare la c.d. *continuità territoriale*, nell'intento di evitare che le suddette zone siano gravate da una situazione di svantaggio quanto ai collegamenti ⁽⁴⁰⁸⁾.

Tale principio rinviene la propria base normativa nel diritto alla mobilità dei cittadini, riconosciuto sia a livello europeo, alla luce della fondamentale libertà di circolazione delle persone di cui all'attuale art. 21 TFUE (ex art. 18 TCE), sia a livello nazionale in forza del disposto di cui agli artt. 16 e 120 Cost. ⁽⁴⁰⁹⁾.

L'obiettivo perseguito a livello europeo è, cioè, quello di fornire a certe rotte, servizi aerei di linea adeguati e che assicurino determinati standard qualitativi.

⁽⁴⁰⁸⁾ Sul punto v. CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., p. 312.

⁽⁴⁰⁹⁾ In particolare, ai sensi dell'art. 21, pgf. 1 TFUE: «ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi». A livello nazionale, invece, l'art. 16 Cost. garantisce che: «ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche»; mentre l'art. 120, co. 1 Cost. dispone che: «La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale».

Tuttavia, deve evidenziarsi come l'esigenza avvertita dagli Stati membri di garantire ai consociati determinati collegamenti, può non coincidere con gli interessi economici delle compagnie aeree che, in ragione di logiche prettamente di mercato, potrebbero optare per l'abbandono delle rotte meno remunerative, o comunque garantire i servizi ad esse relativi soltanto nei periodi dell'anno caratterizzati da una maggiore domanda, o ancora assicurare detti servizi imponendo però prezzi di trasporto particolarmente elevati, onde evitare perdite.

Proprio per far sì che l'operato delle compagnie aeree sia volto a perseguire l'interesse pubblico di tutela del diritto alla mobilità dei cittadini europei, il Reg. Ce n. 1008/2008 ⁽⁴¹⁰⁾, che riprende l'art. 782 cod. nav. ⁽⁴¹¹⁾, permette agli Stati membri di imporre ai vettori aerei, che vogliano prestare servizi di trasporto aereo in relazione a determinate rotte, i c.d. *oneri di servizio pubblico* (OSP) ⁽⁴¹²⁾ «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» (art. 16.1) ⁽⁴¹³⁾.

⁽⁴¹⁰⁾ V. Reg. Ce n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss. Tale regolamento ha abrogato e sostituito il precedente Reg. Cee n. 2408/92 del Consiglio, emanato il 23 luglio del 1992 e relativo all'accesso dei vettori aerei della Comunità nelle rotte intracomunitarie, in *G.U.C.E.*, n. L 240, del 24 agosto 1992, p. 8 ss., che dettava una disciplina organica della materia oggetto di esame.

⁽⁴¹¹⁾ Ai sensi di tale disposizione: «l'imposizione di oneri di servizio pubblico e' effettuata secondo le vigenti disposizioni comunitarie. I servizi pubblici di trasporto aereo di interesse esclusivamente regionale o locale sono disciplinati dalle regioni interessate».

⁽⁴¹²⁾ Con riferimento al trasporto marittimo si rinviene una definizione pressoché identica all'interno dell'art. 2 n. 4 del Reg. Cee n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) in *G.U.C.E.*, n. L 364 del 12 dicembre 1992, p. 7 ss., secondo cui per obblighi di servizio pubblico devono intendersi: «gli obblighi che l'armatore comunitario, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni».

⁽⁴¹³⁾) In materia di oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo di linea si veda:

Gli OSP costituiscono, dunque, delle misure di temperamento in relazione all'impossibilità per le leggi di mercato di trovare una soluzione al problema della scarsa o insussistente offerta del servizio, che caratterizza determinati collegamenti, sia a causa dell'insufficienza o variabilità della domanda, sia dell'entità degli investimenti richiesti e dei costi di gestione ⁽⁴¹⁴⁾.

La *ratio* dell'imposizione degli OSP è, quindi, rappresentata dal sacrificio dei principi di neutralità e concorrenza in favore del pubblico interesse. Essi, infatti, costituiscono una categoria generale del diritto, sia nazionale sia comunitario, all'interno della quale rientrano tutti quegli oneri imposti dalle Autorità pubbliche per l'esercizio di un servizio che sia considerato di pubblico interesse ⁽⁴¹⁵⁾.

Detti oneri, in quanto tali, rappresentano, come visto nel precedente paragrafo, un limite imposto al libero esplicarsi delle dinamiche concorrenziali, a tutela di un interesse pubblico ritenuto superiore. Poiché, infatti, comportano

CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., p. 312 ss.; DEIANA M., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2001, p. 423 ss.; ANTONINI A., *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2000, p. 67 ss.; GALLO B. A., *Riflessioni generali sugli oneri di servizio pubblico nel settore del trasporto aereo*, in *Riv. Dir. Trasp.*, 2007, p. 69 ss.; DEREATTI C., *Trasporto aereo e oneri di pubblico servizio*, in *Trasp.*, 2002, n. 88, p. 165-186; MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, in AA.VV., *Continuità Territoriale e Servizi di Trasporto Aereo. Atti del Convegno Sassari – Alghero 15 e 16 ottobre 1999*, cit., p. 135 ss.; RINALDI BACCELLI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo in L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, Atti del Convegno a Modena 4 aprile 1997, in Silingardi G. (a cura di), Milano, 1998, p. 93 ss.; SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 45 ss., anche in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo. Atti del Convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002, p. 89 ss., nonché in *La liberalizzazione del trasporto aereo e gli oneri di pubblico servizio: normativa comunitaria ed esperienza italiana*, in AA.VV., Fanara E. (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo* (Atti del Convegno di Marispaica, 29 agosto – 4 settembre 1999), Messina, 2000, p. 481 ss.

⁽⁴¹⁴⁾ Così in ANTONINI A., *Gli obblighi di servizio pubblico e gli aiuti di Stato nel trasporto marittimo* (Atti del Convegno, Cagliari, 30 giugno – 1 luglio 2000), Cagliari, 2001, p. 145.

⁽⁴¹⁵⁾ Si veda: ORRÙ E., *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, in *Il diritto del mercato del trasporto*, in Zunarelli S. (a cura di), *Trattato di Diritto Commerciale*, 2008, p. 248.

un'eccezione rispetto al generale principio del libero mercato, la loro istituzione deve essere limitata a quanto strettamente necessario per tutelare nello specifico il diritto alla mobilità ed alla continuità territoriale della popolazione.

Ed invero, per quanto attiene ai settori di attività degli OSP nel trasporto aereo, merita evidenziare che le rotte, che secondo la normativa comunitaria, possono essere gravate da tali oneri sono solo quelle di linea che collegano un aeroporto comunitario ad un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del territorio dello Stato membro che li impone o le rotte a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto di tale Stato, qualora esse risultino indispensabili per lo sviluppo economico e sociale della Regione servita dall'aeroporto (art. 16.1 del Reg. in esame) ⁽⁴¹⁶⁾.

Da tale disposizione emerge come ai fini dell'imposizione degli OSP sia necessario che la rotta interessata sia considerata essenziale per lo sviluppo economico-sociale della regione ove lo scalo è situato. Tali servizi di trasporto di linea devono, altresì, rispondere a criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione che difficilmente i vettori aerei rispetterebbero in un'economia di mercato ⁽⁴¹⁷⁾.

⁽⁴¹⁶⁾ Ai sensi di tale disposizione: «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». Come osservato in dottrina, la norma, così come formulata, sembrerebbe consentire l'imposizione di oneri di servizio pubblico sia nazionali sia intracomunitarie aventi determinate caratteristiche. Così in CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., p. 314.

⁽⁴¹⁷⁾ Sul punto v. ROSSI DAL POZZO F., *Servizio di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, cit., p. 81.

Allo scopo di evitare che l'intervento finisca con lo snaturare la *ratio* stessa dell'istituto, traducendosi in concreto in un aiuto incompatibile con il mercato comune, la possibilità di istituire oneri di servizio pubblico è subordinata alla sussistenza di requisiti molto restrittivi, che sostanzialmente riguardano le rotte selezionabili, il contenuto dell'imposizione e la sua misura.

In primo luogo, infatti, le *rotte selezionabili* per gli OSP sono quelle da/per un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo, o qualsiasi aeroporto minore o regionale con meno di 100.000 passeggeri annui. Come già evidenziato, si deve comunque trattare di rotte «vitali» per lo sviluppo economico in cui l'aeroporto è ubicato.

Quanto al *contenuto* dell'imposizione degli OSP, deve sottolinearsi che esso, per un verso, è volto ad assicurare lo svolgimento del servizio in maniera adeguata e soddisfacente, conformemente alle esigenze che ne hanno consigliato l'adozione, e, per altro verso, mira a collegare la compensazione economica all'effettiva sua necessità, in relazione all'esistenza originaria ed alla successiva permanenza di una gestione in cui le entrate sono insufficienti rispetto ai costi ⁽⁴¹⁸⁾.

Più nello specifico, il contenuto degli OSP deve riguardare tutte le principali componenti del prodotto «trasporto aereo» ⁽⁴¹⁹⁾, che possono essere analiticamente individuate come segue:

⁽⁴¹⁸⁾ Così in ANTONINI A., *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, cit., p. 76.

⁽⁴¹⁹⁾ Sul punto v. SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 45 ss.; anche in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo. Atti del Convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002, p. 89 ss., nonché in *La liberalizzazione del trasporto aereo e gli oneri di pubblico servizio: normativa comunitaria ed esperienza italiana*, in AA.VV., Fanara E. (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo* (Atti del Convegno di Marisipica, 29 agosto – 4 settembre 1999), Messina, 2000, p. 481 ss;

- le *frequenze di connessione*, al fine di consentire una determinata continuità e regolarità del servizio. Esse vengono dettagliatamente individuate con riferimento alla periodicità, al numero nell'arco di un anno, ad eventuali scali intermedi;
- gli *orari*, che talvolta vengono descritti minuziosamente, altre volte a titolo esemplificativo di mero riferimento. Spesso vengono stabilite le esigenze minimali (ad es. forcella fra partenza e ritorno o compatibilità con le coincidenze internazionali);
- il *tipo di aeromobile*: vengono, cioè, stabiliti gli standard qualitativi ed i livelli di comfort oltre che l'idoneità degli stessi all'esercizio della linea;
- il numero di posti disponibili, allo scopo di garantire una certa *capacità*. Quest'ultima viene differenziata in relazione all'arco della settimana ed alle stagioni ed indicata analiticamente, al fine di garantire l'idoneità dell'offerta a far fronte alla domanda. Spesso si tengono in debita considerazione le peculiari esigenze di mobilità di talune categorie di passeggeri ritenute meritevoli di tutela (ad es. turisti o parlamentari europei);
- le *tariffe*: nella maggior parte dei casi se ne stabilisce l'importo massimo con la previsione di meccanismi di automatico adeguamento e spesso si prevedono riduzioni in favore di categorie particolari di utenti (giovani, anziani, famiglie, studenti, residenti), in modo tale da garantire dei prezzi accessibili per la domanda potenziale;

nonché MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, cit., p. 112 ss.

- la *commercializzazione*: spesso vengono imposti livelli qualitativi della distribuzione al pubblico delle prenotazioni e dei biglietti, adeguati a garantire l'utenza in modo tale che il vettore metta in vendita il posto unicamente se il servizio aereo in questione soddisfa tutti i requisiti dell'OSP.

Per quanto concerne la *misura* dell'imposizione, la lettera della norma dice – peraltro in modo piuttosto vago – che questa deve avvenire «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».

Pertanto, nel valutare la «misura necessaria», ovvero l'adeguatezza dei servizi aerei di linea, gli Stati membri devono tenere in considerazione una molteplicità di fattori ⁽⁴²⁰⁾: il pubblico interesse, la possibilità – con particolare riferimento alle regioni insulari – di ricorrere ad altre forme di trasporto (intermodalità), l'idoneità delle stesse a soddisfare il concreto fabbisogno di trasporto, le tariffe aeree e le condizioni proposte agli utenti nonché l'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta di cui trattasi.

È, altresì, previsto che nell'ipotesi in cui altre forme di trasporto non possano garantire servizi adeguati ed ininterrotti, con almeno due frequenze giornaliere, gli

⁽⁴²⁰⁾ Al riguardo l'art. 16, pgf. 3 del Reg. 1008/2008 dispone espressamente 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».

Stati membri interessati hanno la facoltà di prescrivere, nell'ambito degli oneri di servizio pubblico, che i vettori aerei comunitari che intendono operare sulla rotta garantiscano detta prestazione per un periodo da precisare, conformemente alle altre condizioni degli oneri di servizio pubblico ⁽⁴²¹⁾. Infine, la concessione degli OSP deve avvenire secondo modalità che rispettino i canoni della trasparenza e della pubblicità, al fine di consentire a tutte le compagnie aeree, nazionali e non, di parteciparvi.

Volendo, pertanto, trarre delle conclusioni su quanto sinora precisato, può sinteticamente affermarsi che, anche alla luce dei sopra esaminati corollari di cui alla sentenza *Altmark*, sono sostanzialmente quattro i criteri che devono essere rispettati per la concessione di un onere di servizio pubblico nel settore relativo al trasporto aereo:

- la natura delle rotte, che devono necessariamente servire una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del territorio di uno Stato membro dell'U.E.;
- il riconoscimento del carattere essenziale di tale collegamento per lo sviluppo economico della regione in cui è situato l'aeroporto servito;
- ed il rispetto dei fondamentali principi di proporzionalità e di non discriminazione ⁽⁴²²⁾.

⁽⁴²¹⁾ Sul punto cfr. DEIANA M., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, cit., p. 431 in cui l'autore sottolinea come in tal modo si perseguirebbe altresì lo scopo di tutelare indirettamente i vettori che si siano assunti gli OSP già nella prima fase, per evitare in tal modo che alcuni di essi possano accettarli esclusivamente nelle stagioni più redditizie, in cui il servizio è commercialmente remunerativo.

⁽⁴²²⁾ Il principio di proporzionalità, di cui all'art. 5 TUE ed al Protocollo II sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona, che ne specifica i criteri di applicazione, regola l'esercizio delle competenze esercitate dall'Unione europea. Esso, in particolare, mira ad inquadrare le azioni delle istituzioni dell'Unione entro specifici limiti, dovendo la stessa limitarsi a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dai trattati. Il principio di non discriminazione, che nel sistema di

4.6 La procedura di imposizione degli oneri di servizio pubblico: in particolare la gara d'appalto.

Dal punto di vista procedurale, per garantire la continuità territoriale, si distinguono due fasi successive. A tal proposito, occorre evidenziare sin da ora che solo se nella prima non si addivene ad un risultato positivo e, quindi, nessun vettore istituisce servizi di trasporto di linea conformi agli OSP, si potrà procedere alla seconda fase, ovvero quella dell'appalto pubblico europeo, al fine di individuare il vettore che alle condizioni più vantaggiose per l'utenza e per la pubblica amministrazione si impegni ad effettuare i suddetti servizi (⁴²³).

La prima consiste nell'imposizione a tutte le compagnie aeree che intendono operare su una determinata rotta, di oneri di servizio pubblico da parte dello Stato membro (⁴²⁴), previa consultazione con gli altri Stati membri interessati ed informazione alla Commissione europea ed ai vettori aerei operanti sulla rotta in questione. Tale imposizione avviene nel rispetto dei menzionati principi di trasparenza e di non discriminazione, ed è volta ad assicurare che in una determinata

cui al Trattato di Lisbona (art. 10 TFUE) è descritto specificamente come un obiettivo dell'U.E., ha, invece, quale finalità quella di garantire la parità di trattamento tra le persone, indipendentemente dalla nazionalità, dal sesso, dalla razza o dall'origine etnica, dalla religione o dall'orientamento sessuale ecc. Il richiamo a tali principi in relazione alla tematica dell'imposizione degli oneri di servizio pubblico è contenuto, *ex multis*, al punto 70 di C. giust. Ce, sentenza del 20 febbraio 2001, *Analir*, causa C-205/99, in Racc., p. I-01271.

(⁴²³) Sul punto cfr. DEIANA M., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, cit., 2001, p. 423 ss.

(⁴²⁴) Qualora lo Stato membro ritenga che sussistano i requisiti di necessità ed adeguatezza degli OSP, analizzati nel precedente paragrafo, esso può seguire la procedura di imposizione degli stessi di cui al Reg. Ce n. 1008/2008, allo scopo di consentire la continuità e la regolarità del servizio aereo, a carico di tutti i vettori aerei che desiderano operare in quella specifica rotta.

rotta siano prestati servizi minimi in termini di continuità, regolarità, tariffazione e capacità ⁽⁴²⁵⁾.

La particolarità di questo sistema è data proprio dal fatto che su una medesima rotta vi possono essere più vettori, tutti gravati da oneri di servizio pubblico ⁽⁴²⁶⁾, i quali, teoricamente, finirebbero con l'operare in concorrenza fra loro sul piano commerciale, ad eccezione degli aspetti relativi al rispetto dei livelli minimi di servizio secondo i criteri dettati in materia di continuità, regolarità, tariffazione e capacità minima imposti dallo Stato.

Poiché, in questa prima fase della procedura, non è contemplata per i vettori aerei l'opportunità di ottenere una compensazione per le eventuali perdite subite, al fine di incentivare le compagnie aeree a svolgere il servizio sottoposto ad OSP, la normativa europea ha previsto due particolari strumenti di salvaguardia per i vettori che eventualmente accettino di eseguire il servizio conformemente agli oneri imposti sulla rotta. Si tratta di un meccanismo di tutela diretta e di uno di tutela indiretta.

Il primo si sostanzia in un *favor* nell'assegnazione degli *slots* sulle rotte onerate ⁽⁴²⁷⁾; è, cioè, fatta salva la possibilità di riserva di bande orarie in forza del Reg. Ce n. 95/93 ⁽⁴²⁸⁾, come modificato dal Reg. Ue n. 545/2009. In questo modo, il

⁽⁴²⁵⁾ Per capacità, ai sensi dell'art. 2.17 del Reg. Ce n. 1008/2008 deve intendersi: «il numero di posti o la capacità di carico offerti al pubblico su un servizio aereo di linea nell'arco di un determinato periodo». Cfr. CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., p. 314.

⁽⁴²⁶⁾ Al riguardo, l'art. 16.8 del Reg. Ce n. 1008/2008 afferma che: « 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».

⁽⁴²⁷⁾ Cfr. DEIANA M., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, cit., 2001, p. 423 ss.

⁽⁴²⁸⁾ V. Reg. Cee n. 95/93 del Consiglio del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, in *G.U.C.E.*, L 14 del 22.1.1993, p.

vettore che accetti gli oneri e non abbia la disponibilità di bande orarie, potrà acquisire quelle necessarie all'esecuzione del servizio onerato a tal uopo esplicitamente riservate.

In secondo luogo, nell'ipotesi in cui altre modalità di trasporto non riescano a garantire collegamenti ininterrotti con almeno due frequenze giornaliere, si riconosce, ai sensi dell'art. 16.2 del Reg. Ce n. 1008/2008, la possibilità per lo Stato membro di imporre una durata minima, da definirsi volta per volta, per lo svolgimento dei servizi aerei nella rotta sottoposta ad oneri. Tale previsione intende evitare che le compagnie aeree possano accettare gli oneri in relazione soltanto ai periodi dell'anno in cui il servizio sia commercialmente remunerativo, sospendendo eventualmente i collegamenti nei periodi economicamente non redditizi, con effetti chiaramente nefasti per quanto attiene il perseguimento dell'obiettivo sostanziale della continuità territoriale ⁽⁴²⁹⁾.

Tuttavia, poiché negli anni l'esperienza sia italiana sia degli altri Stati membri, ha fatto emergere come, nonostante le suddette previsioni, difficilmente i vettori aerei si mostrano disposti ad esercitare rotte gravate da OSP nei termini sinora enunciati, è stata prevista una seconda fase della procedura di imposizione di siffatti oneri, che di fatto comporta, come regola generale, l'esclusione della concorrenza

1 ss., modificato dal successivo Reg. Ue n. 545/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che modifica il reg. Cee n. 95/93 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, in *G.U.U.E.*, n. L 167 del 29 giugno 2009, p. 24 ss.

⁽⁴²⁹⁾ Come opportunamente osservato in dottrina, in assenza di tale previsione, l'accettazione degli oneri, già fortemente gravosa per i motivi sopra esposti, potrebbe venire definitivamente disincentivata nell'ipotesi in cui un vettore che volesse stabilmente farsi carico del collegamento onerato «rischierebbe di operare in solitudine nei periodi di bassa stagione (nei quali volerebbe in perdita) e di avere un'agguerrita concorrenza nei periodi caratterizzati da domanda forte (nei quali potrebbe riequilibrare la propria situazione economica)». Così in DEIANA M., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, cit., 2001, p. 423 ss.

per un periodo non superiore a quattro anni, al termine del quale si procederà ad un riesame della situazione.

Al riguardo merita evidenziare come, in realtà, tale seconda fase, benché logicamente successiva alla prima, è di fatto contestuale alla stessa, poiché già prevista nei bandi relativi agli stessi oneri ⁽⁴³⁰⁾. Essa, infatti, si realizza quando nessuno dei vettori operanti sulla rotta interessata abbia istituito servizi di linea conformi agli oneri imposti, o si appresti a farlo ⁽⁴³¹⁾.

Ed invero, per garantire i collegamenti ritenuti di interesse pubblico nell'ipotesi in cui – come sovente accade – nessuna compagnia aerea desidera accollarsi oneri di servizio pubblico, operando in concorrenza con altri vettori senza tuttavia ottenere una compensazione economica, il Legislatore europeo ha contemplato la possibilità di riservare ad un unico vettore, ai sensi dell'art. 16.9 del regolamento Reg. Ce n. 1008/2008, lo svolgimento dei servizi aerei di linea su una determinata rotta ⁽⁴³²⁾. In tal caso, in ragione della mancanza di concorrenza nel mercato dovuta alla presenza sulla rotta di un'unica compagnia aerea, per garantire

⁽⁴³⁰⁾ A tal proposito, è stato evidenziato come: «la dialettica tra la semplice imposizione di onere di servizio pubblico su una rotta e l'affidamento della rotta ad un singolo vettore mediante gare, si è dimostrata più apparente che reale, atteggiandosi più come l'articolazione in due fasi di un procedimento unico, che come la reale alternativa tra due strumenti differenti». V. DEIANA M., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, cit., 2001, p. 423 ss. A conferma di tale assunto merita sottolineare come la correlazione funzionale esistente tra la prima fase d'imposizione degli oneri e la successiva gara d'appalto è avallata dal fatto che sovente la comunicazione d'imposizione d'onere ed il bando di gara vengono pubblicati nella medesima Gazzetta Ufficiale o su quella immediatamente successiva, proprio al fine di consentire ai vettori di valutare compiutamente gli scenari derivanti dall'applicazione delle due differenti misure, ad inequivocabile vantaggio della seconda.

⁽⁴³¹⁾ Va da sé che tale seconda fase non è attivabile qualora un altro Stato membro interessato proponga un soddisfacente mezzo alternativo per l'adempimento del medesimo onere di servizio pubblico ovvero se sulla medesima rotta vi siano altre forme di trasporto atte a garantire un servizio comunque adeguato ed ininterrotto. Al riguardo v. ORRÙ E., *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, cit., p. 258 ss.

⁽⁴³²⁾ Cfr. CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., p. 315.

che comunque esista almeno un'effettiva concorrenza per il mercato, il regolamento in esame, con la previsione di cui all'art. 16.10, impone che il vettore monopolista sia scelto mediante gara pubblica comunitaria, secondo le direttive in esso previste⁽⁴³³⁾.

Conformemente ai principi europei di trasparenza e di non discriminazione, dunque, la limitazione conseguente all'imposizione degli OSP deve avvenire tramite pubblico appalto per rotte singole o serie di rotte, rivolto a qualsiasi vettore aereo comunitario abilitato ad effettuare tali servizi. La procedura di gara, difatti, ha come esito la conclusione di un contratto di servizio pubblico.

Più nello specifico, il bando di gara pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea⁽⁴³⁴⁾ ed il contratto devono individuare in modo chiaro le norme prescritte dall'onere di servizio pubblico, il periodo di validità del contratto, nonché disciplinare espressamente la modifica e la scadenza del contratto e le sanzioni in caso di inadempienza dello stesso⁽⁴³⁵⁾.

⁽⁴³³⁾ L'art. 17.7 del regolamento *de quo* prevede che la selezione tra le compagnie aeree partecipanti alla gara debba avvenire «il più presto possibile» e debba considerare la qualità del servizio, le tariffe aeree e le condizioni proposte agli utenti, nonché l'ammontare l'eventuale compensazione economica richiesta.

⁽⁴³⁴⁾ Al riguardo, merita ricordare come la possibilità di bandire un'unica gara d'appalto per più tratte congiunte è stata utilizzata soprattutto in ordine a quei collegamenti caratterizzati da una capacità di traffico particolarmente ridotta. Sul punto, in dottrina è stato osservato che, per un verso, tale sistema può rendere economicamente più appetibile il servizio onerato nel suo insieme e, quindi, comportare la partecipazione di un maggior numero di compagnie aeree alla gara, determinando una qualche forma di concorrenza nella fase di presentazione delle offerte; tuttavia, per altro verso, può comportare conseguenze negative qualora, successivamente alla gara, dovessero sorgere contestazioni in merito all'aggiudicazione della stessa. Eventuali interruzioni del procedimento, difatti, coinvolgerebbero tutte le tratte collegate nello stesso bando, rendendo difficile lo scorporo anche di quei servizi su cui non vi è alcuna contestazione. Così in MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, cit., p. 145.

⁽⁴³⁵⁾ Vi è, a tal proposito, chi ritiene per un verso opportuno che gli elementi costitutivi degli OSP e le modalità di espletamento del servizio debbano essere oggetto del capitolato di gara e, per altro, che il rapporto contrattuale tra l'autorità pubblica ed il vettore interessato sia previsto e disciplinato da un'apposita convenzione di affidamento. Sul punto v. DEIANA M., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, cit., p. 442 ss.

La Commissione europea rende pubblico l'invito a presentare offerte attraverso una nota informativa pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* laddove il termine ultimo per la presentazione delle offerte non è anteriore a due mesi dalla data di pubblicazione di tale nota informativa ⁽⁴³⁶⁾. La selezione tra le varie offerte presentate deve essere effettuata possibilmente in tempi brevi, sulla base di una valutazione che tenga in debita considerazione sia la qualità del servizio offerto, delle tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti, sia del costo dell'eventuale compenso richiesto allo Stato o agli Stati membri interessati.

Dal giorno della presentazione delle offerte deve trascorrere un periodo di due mesi prima che abbia inizio la procedura di selezione delle offerte, essendo detto termine previsto per consentire agli altri Stati membri di presentare eventuali osservazioni.

Il vincitore di tale gara ⁽⁴³⁷⁾ può operare in esclusiva per un periodo di tempo predeterminato non superiore a quattro anni ⁽⁴³⁸⁾ prorogabili sino a cinque qualora

⁽⁴³⁶⁾ In particolare, ai sensi dell'art. 17.5 del Reg. Ce n. 1008/2008, la nota informativa deve contenere le seguenti informazioni: a. lo Stato membro interessato o gli Stati membri interessati; b. la rotta aerea interessata; c. il periodo di validità del contratto; d. l'indirizzo completo presso il quale lo Stato membro interessato rende disponibile il testo dell'invito a partecipare alla gara e qualsivoglia informazione e/o documentazione pertinente correlata alla gara d'appalto e all'onere di servizio pubblico; e. il termine ultimo per la presentazione delle offerte.

⁽⁴³⁷⁾ All'art. 17.9 è, al riguardo, previsto che la Commissione debba essere informata per iscritto e senza indugio dei risultati della gara d'appalto e della selezione da parte dello Stato membro, nonché dei seguenti dati: a) numero, nome e informazioni aziendali degli offerenti; b) elementi operativi contenuti nelle offerte; c) compensazione richiesta nelle offerte; d) nome dell'offerente selezionato. Al successivo pgf. 10 è, altresì, precisato che «su richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa, la Commissione può chiedere agli Stati membri di trasmettere, entro un mese, tutti i documenti pertinenti relativi alla scelta di un vettore aereo per l'effettuazione di un onere di servizio pubblico. Se i documenti richiesti non sono trasmessi entro il termine stabilito, la Commissione può decidere di sospendere l'invito a presentare offerte».

⁽⁴³⁸⁾ Il regolamento in esame ha esteso da tre a quattro anni il periodo di tempo in cui uno Stato membro può riservare ad un vettore l'esercizio di una rotta gravata da OSP «ricependo così una delle istanze avanzate dalle imprese, spesso scoraggiate dal partecipare alle gare d'appalto per l'affidamento in esclusiva dei servizi in considerazione, per la difficoltà di abbattere, in un

presti il servizio di trasporto in una rotta verso un aeroporto che serve una regione periferica.

Gli Stati membri, inoltre, devono utilizzare tutte le misure necessarie per garantire che qualsiasi decisione adottata in ordine agli OSP possa essere tempestivamente e celermente riesaminata qualora sussista una violazione del diritto dell'Unione europea o delle norme d'attuazione nazionali.

Deve ora evidenziarsi come, grazie a tali previsioni, i vettori aerei risultano incentivati a partecipare alla selezione pubblica per l'esercizio della rotta gravata da OSP (⁴³⁹) non solo in quanto, per il suddetto periodo, l'aggiudicatario gode di una posizione monopolistica, bensì anche perché il medesimo può ottenere dallo Stato un compenso calcolato in misura tale da coprire i costi netti di produzione del servizio aereo onerato, tenendo conto dei ricavi e di un margine di profitto ragionevole (⁴⁴⁰).

termine così breve, gli alti costi di localizzazione nelle zone periferiche servite dalle rotte interessate dagli oneri in questione». Sul punto cfr. BOCHESE D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. Trasp.* 2009, p. 336.

(⁴³⁹) L'onere di servizio pubblico «scade» se sulla rotta dal medesimo gravata, non sia stato svolto alcun servizio aereo di linea per un periodo di dodici mesi. È, altresì, previsto che se la compagnia aerea interrompe improvvisamente il servizio, «lo Stato membro interessato può, in caso di emergenza, selezionare di comune accordo un vettore aereo comunitario differente che si assuma l'onere di servizio pubblico per un periodo massimo di sette mesi, non rinnovabile» (art. 16.12 del Reg. Ce n. 1008/2008).

(⁴⁴⁰) Il criterio guida in materia di compensazione – che può essere corrisposta dallo Stato direttamente oppure tramite le Regioni o gli altri enti locali coinvolti – è quello secondo cui in ogni caso il rimborso deve tenere conto sia dei costi sia dei ricavi, ovvero del disavanzo derivante dall'esercizio dei servizi, nonché della ragionevole remunerazione per il capitale investito. A tal fine i più volte citati Orientamenti del 1994, al punto 16, prevedono che la compagnia aerea selezionata dovesse essere dotata di un sistema di contabilità analitica che le consentisse di scomporre i costi pertinenti, comprensivi sia dei costi fissi che delle entrate. Sul punto cfr. SILINGARDI G., *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, cit., p. 53 ss.

Ovviamente, tale compenso, affinché possa essere ritenuto legittimo, non deve di fatto assumere le caratteristiche di un aiuto di Stato ⁽⁴⁴¹⁾, volto a coprire in modo generalizzato le perdite di esercizio della compagnia aerea ⁽⁴⁴²⁾.

A tal proposito deve essere posta in marcata evidenza la netta distinzione tra gli aiuti di Stato, la cui disciplina è stata esaminata nel cap. III del presente lavoro, e l'erogazione dei compensi in relazione all'imposizione di OSP. I primi, infatti, sono delle sovvenzioni, destinate ad una o più aziende, volte a ripianare perdite gestionali ed in quanto tali sono vietati laddove tale divieto, può essere derogato soltanto alla presenza di specifiche esigenze settoriali.

Di differente natura è, invece, il compenso accordato al vettore che si sobbarca l'onere di svolgere un servizio pubblico di trasporto aereo: esso, infatti, costituisce la pura copertura del *deficit* derivante dalla gestione di quel servizio, e solo di quello, da parte dello Stato o dell'ente pubblico che intende beneficiare la comunità territoriale ⁽⁴⁴³⁾.

In pratica, dunque, il rispetto delle disposizioni contenute nel Reg. Ce n. 1008/2008 comporta per gli oneri di servizio pubblico l'esclusione della natura di

⁽⁴⁴¹⁾ In materia di rapporti e differenze tra compensi per il rimborso delle perdite derivanti dagli oneri di servizio pubblico ed aiuti di Stato, si vedano: ANTONINI A., *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, cit., p. 67 ss.; MASALA L., *Gli aiuti a carattere sociale nel trasporto aereo*, cit., p. 443 ss. e DEIANA M., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, cit., 2001, p. 423 ss. A conferma di quanto precisato, deve ricordarsi come costituisce un principio da tempo cristallizzato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia quello secondo cui l'adeguatezza del rimborso deve essere valutata alla stregua delle norme dell'allora Trattato CE (oggi TFUE), comprese quelle sugli aiuti di Stato, come interpretate dalla stessa Corte. Cfr. C. giust. Ce., causa 156/77, *Commissione v. Regno del Belgio*, in *Racc.*, 1978, p. 1881 ss.

⁽⁴⁴²⁾ Cfr. CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., p. 317.

⁽⁴⁴³⁾ Sul punto v. ANTONINI A., *Gli obblighi di servizio pubblico e gli aiuti di Stato nel trasporto marittimo* (Atti del Convegno, Cagliari, 30 giugno – 1 luglio 2000), Cagliari, 2001, p. 152.

aiuti di Stato e ciò anche quando sia prevista una compensazione. In tale ultima ipotesi, infatti, si ritiene che sussista una mera operazione commerciale neutra tra lo Stato e la compagnia aerea, dal momento che la limitazione del rimborso alle pure perdite di esercizio, come sopra precisato, sulla rotta specifica e la selezione del vettore tramite gara pubblica escludono la presenza di qualsiasi beneficio indebito per il vettore medesimo.

Per quanto attiene, infine, la situazione italiana, occorre sottolineare come, benché fosse contemplata già nell'art. 4 dell'abrogato Reg. Cee n. 2408/92, il nostro Paese ha tardato ad avvalersi della possibilità di imporre OSP per garantire la continuità territoriale tra il continente e le isole o tra aeroporti principali e scali ubicati in zone periferiche della penisola.

In particolare, attraverso varie leggi ⁽⁴⁴⁴⁾ si è prevista l'imposizione di OSP per i collegamenti tra i principali aeroporti nazionali e alcuni aeroporti minori, da attuarsi mediante decreti ministeriali ⁽⁴⁴⁵⁾.

Questi ultimi, riguardanti l'individuazione delle singole rotte gravate da OSP, generalmente contengono la previsione secondo cui se entro un certo periodo di tempo nessun vettore dichiara di voler esercitare la linea alle condizioni richieste senza ottenere un compenso finanziario, l'ENAC deve procedere ad esperire apposita gara secondo le modalità di cui all'art. 17 del Reg. Ce n. 1008/2008. In seguito agli esiti della gara, con successivo decreto del Ministero delle infrastrutture e dei

⁽⁴⁴⁴⁾ Al riguardo ci si riferisce, per ciò che in questa sede rileva, all'art. 36 della l. n. 144/1999 che ha previsto l'imposizione di OSP per i collegamenti tra i principali aeroporti nazionali e la Sardegna e nelle isole minori della Sicilia. Tale materia sarà oggetto di specifica trattazione all'interno del cap. V del presente lavoro.

⁽⁴⁴⁵⁾ V. CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., p. 317.

trasporti, verrà concesso alla compagnia aggiudicataria il diritto di esercitare, come sopra evidenziato, in regime monopolistico la rotta onerata con la collegata convenzione, tra la medesima compagnia aerea e l'ENAC, volta a regolare le modalità e le condizioni del servizio.

4.7 La compensazione degli gli aiuti di Stato concessi sotto forma di oneri di servizio pubblico per le imprese che prestano SIEG: dal c.d. *pacchetto Monti-Kroes* al c.d. *pacchetto Almunia*.

Alla luce dei corollari della sentenza *Altmark*, sopra esaminati, ed in considerazione del vuoto normativo in tale settore, la Commissione europea ha provveduto a disciplinare in modo coerente ed organico la materia relativa al controllo degli aiuti di Stato in forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico per le imprese che prestano servizi di interesse economico generale.

Nel novembre del 2005 la Commissione ha adottato un insieme di misure denominato *pacchetto Monti-Kroes* o *pacchetto Altmark*, costituito da due atti di natura vincolante e uno di inquadramento generale, il quale specificava le condizioni alle quali gli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico erano compatibili con l'allora TCE, oggi TFUE ⁽⁴⁴⁶⁾.

In particolare, all'interno di tale complesso normativo, per un verso, erano specificamente individuate talune ipotesi in cui non era necessaria la previa notifica dell'aiuto ai sensi dell'attuale art. 108, pgf. 3 TFUE e, per altro verso, in ordine agli aiuti comunque soggetti all'obbligo di notifica, erano illustrati i criteri della compatibilità.

A tal proposito, può sinteticamente ricordarsi che esso era composto da:

⁽⁴⁴⁶⁾ Al riguardo cfr. COSTANTINO C., *Servizi di interesse economico generale ed aiuti di Stato: il Regolamento n. 360/2012 e la soglia de minimis per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico*, cit.; BIANCHINI M., *Private e public antitrust enforcement nell'ambito dei servizi di interesse economico generale (a proposito della "poliedrica" nozione di impresa*, cit., 9, p. 523 ss.

- la decisione (2005/842/CE) che esenta dall'obbligo di notifica le compensazioni di ammontare ridotto, purché le stesse soddisfino determinate condizioni ⁽⁴⁴⁷⁾;
- la comunicazione (2005 C 297/04) che fissa un quadro di riferimento (*framework*) per la valutazione di compatibilità ai sensi dell'art. 106, pgf. 2 degli aiuti in forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico che, non rientrando nell'ambito di applicazione della sopra citata decisione, devono necessariamente essere notificati ⁽⁴⁴⁸⁾;
- la direttiva Ce n. 81/2005 ⁽⁴⁴⁹⁾ concernente gli obblighi di separazione contabile per le imprese incaricate della gestione dei SIEG, a prescindere dalla qualifica della compensazione quale aiuto di Stato o meno. È appena il caso di ricordare che detta direttiva ha apportato modifiche alla precedente direttiva Cee n. 723/80 della Commissione sulla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza delle relazioni finanziarie all'interno di talune imprese. La direttiva de qua è stata da ultimo sostituita dalla direttiva Ce n. 111/2006 della Commissione, del 16

⁽⁴⁴⁷⁾ Cfr. Decisione 2005/842/Ce della Commissione del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'art. 86 paragrafo 2 del TCE (oggi art. 106, pgf. 2 TFUE) agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione di Servizi di interesse economico generale (in *G.U.U.E.*, del 29 novembre 2005, n. L 312, p. 67 ss.).

⁽⁴⁴⁸⁾ V. Comunicazione 2005/C 297/04, in *G.U.U.E.* del 29 novembre 2005, n. C 297, p. 4 ss.

⁽⁴⁴⁹⁾ La direttiva Ce n. 81/2005 della Commissione, del 28 novembre 2005, che, modificando la direttiva 80/723/Cee relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, prevedeva la separazione contabile per le imprese beneficiarie di compensazioni di obblighi di servizio pubblico, in *G.U.U.E.* del 29 novembre 2005, n. L 312, p. 47 ss. Attraverso le previsioni di cui a tale direttiva la Commissione ha imposto l'obbligo di contabilità separata a qualsiasi impresa esercente un servizio pubblico, a prescindere dalla qualificazione della misura pubblica quale aiuto o meno.

novembre 2006, tutt'oggi in vigore, il cui recepimento in Italia è avvenuto con il d. lgs. n. 226 del 19 novembre 2007.

A partire dal 2008, la Commissione ha, inoltre, intrapreso un periodo di ampie consultazioni aventi ad oggetto il funzionamento della disciplina degli aiuti di Stato in materia di SIEG, in seguito alle quali è emersa l'esigenza di una maggiore chiarezza sulle nozioni chiave in materia di aiuti di Stato e più in generale di rischi per il corretto esplicarsi delle dinamiche concorrenziali.

A tal fine, nel dicembre 2011, la Commissione ha adottato una comunicazione sulle linee d'azione per assicurare la qualità dei servizi d'interesse economico generale nell'U.E. nonché un nuovo pacchetto di regole sugli aiuti di Stato ai SIEG, denominato *pacchetto Almunia* ⁽⁴⁵⁰⁾, che va a sostituire la decisione e la comunicazione del precedente pacchetto *Monti-Kroes*.

Esso si caratterizza per aver ulteriormente chiarito i principi fondamentali in materia di aiuti di Stato ed introdotto un approccio più proporzionato e diversificato con norme più semplici per i SIEG che sono di portata ridotta o locale o che perseguono un obiettivo sociale. Più nello specifico, il pacchetto *Alumnia* sugli aiuti di Stato ai SIEG risulta essere composto da quattro documenti:

- la comunicazione 2012/C 8/02 che sostanzialmente chiarisce alcune importanti nozioni in materia di aiuti di Stato, con particolare riferimento alle condizioni che, in ragione della più volte citata sentenza *Altmark*, devono essere

⁽⁴⁵⁰⁾ Sul pacchetto *Almunia* si veda: PESARESI N., SINNAEVE A., GUIGUE-KOEPPEL V., WIEMANN J., RADULESCU M., *The New State Aid Rules for Services of General Economic Interest (SGEI): the Commission Decision and Framework of 20 December 2011*, in *Competition Policy Newsletter*, 2012/1, consultabile nel sito www.ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2012_1_11_en.pdf.

soddisfatte per escludere che la compensazione costituisca un aiuto ex art. 107, pgf. 1 TFUE;

- il regolamento Ue n. 360/2012 *de minimis* specifico per il settore dei SIEG, adottato nell'aprile 2012, che, come meglio si dirà in seguito, fissa determinate soglie al di sotto delle quali si presume che gli aiuti in forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico non distorcano la concorrenza o non abbiano un rilevante impatto sugli scambi ai sensi dell'art. 107, pgf. 1 TFUE e, in quanto tali, non debbano essere notificati;
- la decisione Ue n. 21/2012 della Commissione che stabilisce le condizioni in presenza delle quali un aiuto in forma di compensazione è esentato dall'obbligo di preventiva notifica in quanto si presume che soddisfi le condizioni di cui all'art. 106, pgf. 2 TFUE;
- la comunicazione 2012/C 8/03, c.d. *framework*, nella quale la Commissione indica i criteri che utilizzerà per la valutazione, ai sensi dell'art. 106, pgf. 2 TFUE, degli aiuti che restano soggetti all'obbligo di notifica.

Con tale complesso di norme, oltre a ribadire l'importanza dei SIEG per la crescita economica e la coesione sociale, la Commissione ha inteso assicurare un efficace utilizzo delle risorse pubbliche per i SIEG, anche in relazione alla necessità di consolidare le pubbliche finanze negli Stati membri ed ha, altresì, sottolineato la necessità di un trattamento più severo per gli aiuti potenzialmente più distorsivi delle regole dettate in materia di concorrenza.

4.8 Il finanziamento degli oneri di servizio pubblico: la soglia *de minimis* di cui al Reg. Ue n. 360/2012 ed al il Reg. 1407/2013.

In particolare, la disciplina europea dettata in materia di finanziamento degli oneri di servizio pubblico, già dall'entrata in vigore del Reg. Ce n. 994/98 ⁽⁴⁵¹⁾, ed ancora oggi in forza delle previsioni di cui ai Regolamenti Ue nn. 360/2012 ⁽⁴⁵²⁾ e 1407/2013 ⁽⁴⁵³⁾, prevede in capo alla Commissione il fondamentale potere di poter fissare una soglia minima, al di sotto della quale gli aiuti che non rientrano nella previsione di cui all'art. 107, pgf. 1 TFUE, non sono soggetti all'obbligo di notifica alla Commissione ai sensi dell'art. 108, pgf. 3 TFUE.

⁽⁴⁵¹⁾ V. Reg. Ce n. 994/98 del Consiglio, del 7 maggio 1998, sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato che istituisce la Comunità europea (oggi artt. 107 e 108 TFUE) a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, in *G.U.C.E.*, n. L 142 del 14 maggio 1998 p. 1-4. In sintesi, può in questa sede ricordarsi, che stante quanto disposto da tale regolamento rientrano nella categoria di aiuti compatibili con il mercato comune, e in quanto tali esenti dall'obbligo di preventiva notifica alla Commissione: a. gli aiuti a favore delle piccole e medie imprese, della ricerca e dello sviluppo, della tutela dell'ambiente, dell'occupazione e della formazione; b. gli aiuti che rispettano la mappa approvata dalla Commissione in ordine a ciascuno Stato membro per l'erogazione degli aiuti a finalità regionale. Va, altresì, precisato che, su questa base, la stessa Commissione ha successivamente adottato il reg. n. 800/2008, originariamente applicabile fino al 31 dicembre 2013, che è stato poi prorogato dal Reg. Ue n. 1224/2013 della Commissione, del 29 novembre 2013, di modifica del reg. n. 800/2008 per quanto riguarda il periodo di applicazione e la cui scadenza era prevista al 30 giugno 2014. In realtà, il 22 luglio 2013 il reg. Ce n. 994/98 è stato ulteriormente modificato dal Reg. Ue n. 733/2013 del Consiglio, del 22 luglio 2013. In forza del regolamento da ultimo citato, le nuove categorie di aiuti che beneficiano dell'esenzione per categoria includono: gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali, gli aiuti a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote, gli aiuti per le infrastrutture a banda larga, gli aiuti a favore dell'innovazione, gli aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio e gli aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali.

⁽⁴⁵²⁾ V. Reg. Ue n. 360/2012 della Commissione del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, in *G.U.U.E.*, n. L 114, del 26 aprile 2012, p. 8 ss.;

⁽⁴⁵³⁾ Reg. Ue n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis», in *G.U.U.E.*, n. L 352, del 24 dicembre 2013, p. 1 ss., entrato in vigore il 1° gennaio 2014 ed applicabile sino al 31 dicembre 2020.

Rispondono alla medesima *ratio* anche le previsioni di cui al Reg. Ce n. 1998/2006 ⁽⁴⁵⁴⁾, relativo proprio all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato (attualmente artt. 107 e 108 TFUE), agli aiuti di importanza minore, c.d. *de minimis*, in forza delle quali gli aiuti inferiori ad € 200.000 per impresa nell'arco di tre anni, non rientrano nel novero degli aiuti incompatibili con il mercato comune, di cui all'art. 107, pgf. 1 TFUE e, quindi, non necessitano di un preventivo controllo da parte della Commissione.

Tale regolamento modifica, raddoppiandola, la soglia iniziale di 100.000 € prevista dal Reg. Ce n. 69/2001 ⁽⁴⁵⁵⁾ e, onde prevenire abusi, si applica unicamente agli aiuti *de minimis* trasparenti, ovvero a quelli per cui sia possibile determinarne preventivamente l'importo preciso, senza necessità di effettuare una specifica analisi del rischio. Al di sotto della soglia di 200.000 € nell'arco di tre esercizi finanziari, dunque, la Commissione non è tenuta a verificare se l'aiuto concesso dallo Stato in favore di una determinata impresa sia lesivo per la concorrenza e per il mercato. La qualificazione di un aiuto come *de minimis*, infatti, comporta che esso non sia sottoposto all'obbligo di previa notifica alla Commissione al fine rivagliarne la relativa compatibilità con il mercato comune ⁽⁴⁵⁶⁾.

In realtà, il massimale al di sotto del quale può ritenersi insussistente il vantaggio concesso dall'impresa, sotto il profilo della lesione della concorrenza,

⁽⁴⁵⁴⁾ V. Reg. Ce n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 (oggi artt. 107 e 108 TFUE) del trattato agli aiuti d'importanza minore (*de minimis*), in *G.U.U.E.*, n. L 379 del 28 dicembre 2006, p. 5 ss.

⁽⁴⁵⁵⁾ V. Reg. Ce n. 69/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore ("de minimis"), in *G.U.C.E.*, n. L 010, del 13 gennaio 2001, p. 30 ss.

⁽⁴⁵⁶⁾ Sul punto cfr. COSTANTINO C., *Servizi di interesse economico generale ed aiuti di Stato: il Regolamento n. 360/2012 e la soglia de minimis per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico*, cit.

talvolta può discostarsi dal massimale generale *de minimis* di 200.000 € previsto nel Reg. Ce n. 1998/2006 ed attualmente vigente anche a seguito del Reg. Ue n. 651/2014 ⁽⁴⁵⁷⁾; tale possibilità risulta essere giustificata dal fatto che la maggior parte dei vantaggi ricevuti da imprese incaricate di obblighi di servizio di interesse economico generale contribuiscano a compensare costi aggiuntivi connessi alla prestazione dei medesimi servizi.

Il Reg. n. 360/2012 riveste, dunque, un'importanza preponderante nella materia in esame dal momento che, con la sua adozione, l'Unione europea ha inteso introdurre, accanto alle previsioni di cui al citato Reg. Ce n. 1998/2006, una disciplina dedicata e rivolta esclusivamente alla materia degli aiuti concessi per la fornitura dei SIEG, prevedendo espressamente una soglia al di sotto della quale i vantaggi concessi alle imprese fornitrici non devono ritenersi aiuti di Stato, in quanto non ritenuti idonei ad incidere sugli scambi fra Stati membri o a falsare o minacciare di falsare la concorrenza ⁽⁴⁵⁸⁾.

⁽⁴⁵⁷⁾ V. Reg. Ue n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE, in *G.U.U.E.* del 26 giugno 2014, n. L 187, p. 1 ss., che persegue dichiaratamente l'obiettivo di una migliore definizione delle priorità delle attività di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato e una maggiore semplificazione e dovrebbe promuovere una maggiore trasparenza, una valutazione e un controllo effettivi del rispetto delle norme sugli aiuti di Stato a livello nazionale e dell'Unione, nel rispetto delle competenze istituzionali della Commissione e degli Stati membri e, quindi, del principio di proporzionalità di cui all'art. 5 TUE. Merita, altresì, evidenziare, che al punto n. 31, tale regolamento, in riferimento proprio agli aiuti a finalità regionale, precisa che: «essendo volti a colmare gli svantaggi delle regioni sfavorite, promuovono la coesione economica, sociale e territoriale degli Stati membri e dell'Unione nel suo complesso. L'obiettivo di tali aiuti è incoraggiare lo sviluppo delle regioni più sfavorite, tramite incentivi agli investimenti e la creazione di posti di lavoro in un contesto sostenibile».

⁽⁴⁵⁸⁾ In ordine all'ambito di applicazione del il Reg. Ue n. 360/2012 occorre evidenziare che esso non opera nei settori della produzione primaria di prodotti agricoli, della pesca, dell'acquacoltura, del trasporto di merci su strada, nonché in relazione alle imprese in difficoltà ai sensi degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di siffatte imprese. La sua portata applicativa, peraltro, fa salva l'attuazione delle altre disposizioni del diritto dell'Unione, con specifico riferimento a quelle relative agli appalti pubblici e le condizioni derivanti dal Trattato e dalla normativa settoriale dell'Unione.

Con la previsione di una soglia chiara, al di sotto della quale la compensazione dei SIEG non costituisce aiuto di stato, è stata introdotta una semplificazione a tutela delle Amministrazioni pubbliche, sia nazionali che europee. Attraverso tale opera di snellimento delle procedure amministrative, in precedenza volte a stabilire caso per caso la natura e la portata degli aiuti, è stata assicurata, anche e soprattutto a tutela degli operatori economici beneficiari di tali sovvenzioni, la certezza del diritto.

A tal riguardo, occorre evidenziare che il Reg. 360/2012 ha previsto, eccezionalmente per le imprese fornitrici di SIEG, la soglia *de minimis* di € 500.000 nell'arco di tre esercizi finanziari, al di sotto della quale detti aiuti devono ritenersi automaticamente compatibili con le norme europee dettate in materia di concorrenza e aiuti di Stato. Ciò che attualmente accade, dunque, è che, per quanto attiene agli aiuti concessi per la prestazione di SIEG, è fatta salva per le imprese la possibilità di scegliere discrezionalmente se basarsi sul suddetto regolamento o piuttosto sul Reg. Ce n. 1998/2006 ⁽⁴⁵⁹⁾.

Volendo, in conclusione, evidenziare le principali novità normative introdotte dal regolamento del 2012, va detto che esse riguardano l'individuazione di una serie di requisiti che consentono di individuare la sussistenza di un aiuto compatibile. Tra tali requisiti si sottolineano: la necessità che il massimale sia espresso in termini di

⁽⁴⁵⁹⁾ In ragione del fondamentale principio di leale collaborazione di cui all'art. 4 TUE, è d'obbligo per gli Stati membri istituire specifiche modalità di controllo, volte ad assicurare che l'importo complessivo degli aiuti *de minimis* concessi alle imprese, non superi il massimale complessivo consentito. Essi, ai sensi dell'art. 3 del medesimo regolamento, devono, altresì, osservare tutta una serie di regole volte a garantire la trasparenza dell'erogazione dell'aiuto medesimo. Prima di concedere l'aiuto, difatti, lo Stato interessato deve richiedere ed ottenere dall'impresa interessata una dichiarazione su eventuali aiuti *de minimis* ricevuti durante l'esercizio finanziario in corso e nei due precedenti, nonché procedere alla registrazione di tutte le informazioni riguardanti tali misure con lo scopo di accertare che le condizioni del regolamento n. 360/2012 siano soddisfatte.

sovvenzione diretta in denaro; che gli aiuti siano trasparenti ⁽⁴⁶⁰⁾ e che non siano cumulati con altri aiuti di Stato (qualora detto cumulo dia luogo a un'intensità d'aiuto eccedente quella fissata dal massimale di 500.000), e che non si sommino ad alcuna compensazione riguardante lo stesso servizio di interesse economico generale, indipendentemente dal fatto che costituiscano aiuti di Stato.

Da ultimo, non può trascurarsi il fatto che, nell'ambito del finanziamento degli oneri di servizio pubblico, un ruolo di preminenza deve oggi sicuramente essere riconosciuto alla Commissione che, nella sua veste di «guardiana e custode» dei Trattati ⁽⁴⁶¹⁾ è, unitamente alla Corte di Giustizia U.E. una delle istituzioni europee competente a decidere in merito alla compatibilità o meno dell'aiuto con le norme del Trattato, non essendo riconosciuto agli Stati membri alcun potere al riguardo.

⁽⁴⁶⁰⁾ Con tale espressione ci si riferisce alla possibilità di calcolare con precisione l'equivalente della sovvenzione al lordo, senza che sia necessario compiere un'analisi su possibili rischi. Così in COSTANTINO C., *Servizi di interesse economico generale ed aiuti di Stato: il Regolamento n. 360/2012 e la soglia de minimis per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico*, cit.

⁽⁴⁶¹⁾ Sul punto v. VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2013, p. 173.

CAPITOLO V

L'ISTITUZIONE E LA DISCIPLINA DEGLI ONERI DI SERVIZIO

PUBBLICO NEL TRASPORTO AEREO

DA E PER LA SARDEGNA

SOMMARIO: 5.1 La coesione territoriale europea e la questione insulare nell'ottica del TFUE. – 5.2 Dal diritto di circolazione al diritto alla continuità territoriale. Il rilievo del principio di insularità. – 5.3 L'influenza del principio di insularità nel trasporto aereo. – 5.4 La svolta attuata dalla legge 144/1999 e la successiva istituzione degli OSP in Sardegna. – 5.5 Il c.d. *diritto alla mobilità* e le problematiche ad esso correlate alla luce dello stato attuale della continuità territoriale in Sardegna.

5.1 La coesione territoriale europea e la questione insulare nell'ottica del TFUE.

Tra gli obiettivi strategici dell'Unione europea vi è sicuramente quello di conseguire uno sviluppo omogeneo ed armonioso in tutto il suo territorio, da attuarsi mediante l'eliminazione di quei fattori, siano essi socioeconomici, storici, fisici o naturali, che possano arrecare nocimento allo sviluppo ed alla competitività di determinate regioni ⁽⁴⁶²⁾.

In quest'ottica, uno dei principali impedimenti al raggiungimento di tale finalità è da sempre rappresentato dalla non agevole accessibilità geografica di determinate zone posto che, di fatto, detta limitazione spesso incide in modo determinante sulle condizioni di sviluppo delle stesse, come accade in particolare nelle aree insulari.

⁽⁴⁶²⁾ Al riguardo v. FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 335.

Ed invero, l'Unione europea reputa l'insularità una caratteristica geoculturale da cui può derivare uno svantaggio permanente traducibile in un ostacolo supplementare alla competitività delle regioni interessate. A riprova di quanto testé affermato, basti ora anticipare che, a livello normativo europeo, vengano compiuti chiari riferimenti alle regioni insulari, ad esempio dall'attuale art. 170 TFUE (ex art. 154 del TCE), dall'art. 174 TFUE (ex art. 158 TCE), nonché dalla Dichiarazione n. 30 allegata al Trattato di Amsterdam ⁽⁴⁶³⁾.

Le citate disposizioni evidenziano come gli svantaggi strutturali legati all'insularità incidono negativamente sullo sviluppo economico e sociale di tali regioni, e come in forza di tale assunto, nell'ambito della legislazione europea si richieda l'adozione di misure specifiche in loro favore, al fine di integrare maggiormente tali zone svantaggiate nel mercato interno a condizioni eque.

⁽⁴⁶³⁾ V. Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, in *G.U.C.E.*, n. C 340, del 10 novembre 1997, p. 1 ss. In particolare, il vigente testo dell'art. 170 TFUE, relativo alla costituzione ed allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, dispone al pgf. 2 che: «nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l'azione dell'Unione mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche». Allo stesso modo l'art. 174 TFUE, che costituisce la norma cardine in materia di coesione economica, sociale e territoriale, afferma ai paragrafi 2 e 3 che: «l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna». Infine, la Dichiarazione n. 30 sulle regioni insulari, allegata al Trattato di Amsterdam, precisa quanto segue: «la conferenza riconosce che le regioni insulari soffrono, a motivo della loro insularità, di svantaggi strutturali il cui perdurare ostacola il loro sviluppo economico e sociale. La conferenza riconosce, pertanto, che la legislazione comunitaria deve tener conto di tali svantaggi e che possono essere adottate misure specifiche, se giustificate, a favore di queste regioni per integrarle maggiormente nel mercato interno a condizioni eque»; al riguardo cfr. FIORAVANTI C., *Il diritto comunitario della pesca*, Padova, 2007, p. 68.

Prima di analizzare nello specifico la vigente disciplina in tale settore, occorre premettere che il Trattato di Roma del 1957 ⁽⁴⁶⁴⁾ solo indirettamente conteneva un riferimento alla c.d. *questione insulare* ⁽⁴⁶⁵⁾, disciplinando nella parte quarta, denominata «associazione dei paesi e territori d'oltremare», le condizioni con cui la Comunità avrebbe regolato i suoi rapporti nei confronti di quei paesi e territori non europei con i quali determinati Stati membri ⁽⁴⁶⁶⁾ mantenevano delle relazioni particolari ⁽⁴⁶⁷⁾.

In realtà, un riferimento specifico ed una normativa che abbia in concreto ad oggetto le regioni insulari si rinviene soltanto all'inizio degli Anni Settanta ad opera dei primi Trattati di adesione alla Comunità ⁽⁴⁶⁸⁾.

Accanto ai Trattati, sicuramente il rilievo maggiore in termini di innovazione ed introduzione di nuovi principi che poi diverranno dei veri cardini nel panorama dell'Unione europea, deve essere riconosciuto alla «Dichiarazione comune» relativa allo sviluppo economico delle Azzorre e di Madera ⁽⁴⁶⁹⁾.

⁽⁴⁶⁴⁾ V. Trattato che istituisce la Comunità economica europea, stipulato a Roma in data 25 marzo 1957, in *UNTS*, vol. 294, p. 17 ss., ratificato dallo Stato italiano con Legge n. 1203/1957, in *G.U.* (suppl. ord.) n. 317 del 23 dicembre 1957, ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958. Il testo consolidato del Trattato è pubblicato in *G.U.C.E.*, n. C 321, del 29 dicembre 2006.

⁽⁴⁶⁵⁾ Il tema dell'insularità, strettamente connesso al c.d. diritto alla mobilità ed alla continuità territoriale, sarà oggetto di specifica trattazione all'interno del capitolo V del presente lavoro, dedicato al caso Sardegna.

⁽⁴⁶⁶⁾ Tali Stati ai sensi dell'ex art. 131 TCEE erano il Belgio, la Francia, l'Italia ed i Paesi Bassi.

⁽⁴⁶⁷⁾ I paesi ed i territori d'oltremare cui si applicavano le disposizioni dell'ex parte quarta del Trattato di Roma, sono oggetto di specifica elencazione all'interno dell'Allegato IV TCEE.

⁽⁴⁶⁸⁾ A tal proposito va detto che i Trattati di adesione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito del 22 gennaio 1972 prevedono una serie di deroghe al principio della uniforme applicazione del diritto comunitario all'interno di tutto il territorio della Comunità, con particolare riferimento alle isole *Faeröer*, alla Groenlandia, alle isole Normanne ed all'Isola di Man. Sul punto v. FOIS P., *Il regime delle isole nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. sarda*, 1999, p. 903 ss.

⁽⁴⁶⁹⁾ Al riguardo deve osservarsi che il Trattato di adesione alla Comunità di Spagna e Portogallo, firmato il 12 giugno 1985 rispettivamente a Madrid ed a Lisbona, (in *G.U.C.E.*, n. L 382 del 15 novembre 1985), contiene una serie di norme relative alle regioni insulari ed aventi ad

In tale documento, infatti, in relazione allo *status* delle suddette isole, vengono richiamati gli obiettivi fondamentali della Comunità, tra cui la promozione di uno sviluppo economico armonioso e la riduzione del livello di disparità tra le varie regioni.

Nel febbraio del 1986, i concetti posti a fondamento dei citati obiettivi, hanno costituito oggetto di un'importante riformulazione ad opera dell'Atto Unico Europeo⁽⁴⁷⁰⁾ che ha dato vita al principio della coesione economica e sociale incluso dapprima nell'art. 130 A dell'atto stesso, poi nell'art. 158 TCE ed attualmente nell'art. 174 TFUE.

L'Atto Unico Europeo, entrato in vigore il 1 luglio 1987⁽⁴⁷¹⁾ ha, infatti, introdotto una regola innovativa nell'ambito dei principi ispiratori del Trattato di Roma del 1957, statuendo che la stessa Comunità (oggi Unione) deve tendere al rafforzamento della coesione economica e sociale mirando, in particolare, a ridurre il divario esistente fra le diverse regioni nonché il ritardo delle regioni meno favorite ed insulari.

oggetto deroghe all'operatività di determinate norme comunitarie riguardanti la libera circolazione delle merci. Cfr. FOIS P., *Il regime delle isole nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 903 ss.

⁽⁴⁷⁰⁾ V. Atto Unico Europeo, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, in *G.U.C.E.*, n. L 169 del 29 giugno 1987, p. 1 ss. È bene ricordare che, come si legge su www.europa.eu/legislation, l'Atto unico europeo, procede ad una revisione dei trattati di Roma al fine di rilanciare l'integrazione europea e portare a termine la realizzazione del mercato interno. L'Atto modifica le regole di funzionamento delle istituzioni europee ed amplia le competenze comunitarie, in particolare nel settore della ricerca e sviluppo, dell'ambiente e della politica estera comune.

⁽⁴⁷¹⁾ L'art. 8 A dell'Atto Unico Europeo precisava che il mercato interno «comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali da realizzare entro la fine del 1992». La realizzazione di un mercato interno, pertanto, veniva associata alla coesione economica e sociale, essendo considerati entrambi obiettivi fondamentali ed indipendenti perseguiti dall'allora Comunità europea.

In tal modo, il sopra citato principio è stato associato alla nozione di insularità e di regione ultraperiferica, andando sostanzialmente a costituire la terza dimensione della coesione, ovvero quella territoriale.

Fatta tale doverosa premessa, occorre sin da ora evidenziare un concetto che sarà oggetto di specifica analisi all'interno dei successivi paragrafi, ovvero che l'aspetto relativo all'insularità consente al presente lavoro di porre in luce come, all'interno delle finalità di valenza sociale, l'esigenza di tutela del diritto alla mobilità ⁽⁴⁷²⁾, riconosciuto anche a livello costituzionale dagli artt. 16 e 120 Cost., appaia, invero, ancora più pressante laddove le altre modalità di trasporto risultino totalmente insufficienti ed inadeguate a soddisfare moderne esigenze di frequenza e di celerità negli spostamenti ⁽⁴⁷³⁾. A tal proposito, viene, altresì, in rilievo l'esplicito riferimento attuato dall'art. 3, pgf. 2 TUE ⁽⁴⁷⁴⁾ del diritto di ogni cittadino

⁽⁴⁷²⁾ Alcuni autori ritengono che tale diritto rappresenta un valore costituzionalmente protetto sovraordinato anche alle disposizioni comunitarie ed internazionale. È stato, infatti, affermato che il riconoscimento di tale diritto rappresenta la premessa per attribuire al trasporto aereo il carattere di pubblico servizio essenziale anche alla luce della legge che regola l'esercizio del diritto di sciopero. V. RINALDI BACCELLI G., *Concorrenza e liberalizzazione nel trasporto aereo: profili giuridici*, in *Trasp.*, 59/1993, p. 23. Sul punto v. anche: BUSTI S., *Contratto di trasporto aereo*, Milano, 2001, p. 79 ss. in cui il trasporto aereo viene definito un servizio pubblico in senso oggettivo, che la l. 146/1990 considera essenziale per la collettività in quanto volto a consentire il godimento di un diritto costituzionalmente garantito, quale è quello della libertà di circolazione.

⁽⁴⁷³⁾ All'interno del richiamato quadro normativo, dunque, emerge con forza l'importanza del ruolo dei servizi di trasporto che collegano le aree insulari e quelle a bassa densità di popolazione o con scarso rilievo economico nel riequilibrio geografico, culturale, sociale ed economico europeo. Dette aree, infatti, come osservato da autorevole dottrina, non raramente devono la loro sopravvivenza ai collegamenti di trasporto. In tale contesto, il collegamento per via aerea rappresenta certamente quello che più si presta alle necessità di spostamento della società contemporanea per motivi legati sia alle esigenze dell'utenza, sia alle necessità infrastrutturali. Al riguardo cfr. FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 335 ss.

⁽⁴⁷⁴⁾ Tale disposizione stabilisce che: «l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo. L'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima».

dell'Unione a circolare ed a soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

La questione delle isole correlata allo sviluppo della Comunità, infatti, ha ottenuto negli anni sempre più risalto fino ad arrivare, con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 ⁽⁴⁷⁵⁾, alla «Dichiarazione sulle regioni ultraperiferiche della Comunità» contenuta in allegato allo stesso. In tale sede viene espressamente enunciato il proposito di adottare misure specifiche in favore delle regioni ultraperiferiche al fine di favorirne lo sviluppo economico e sociale ⁽⁴⁷⁶⁾.

Detta impostazione evidenzia come in ambito comunitario la peculiarità della situazione insulare sia stata oggetto di una graduale presa di coscienza da parte della Comunità prima e dell'Unione poi, che nel corso degli anni hanno disciplinato – e continuano tutt'oggi ad operare in tal senso – la questione stessa, cercando di

⁽⁴⁷⁵⁾ Il Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, è entrato in vigore il 1° novembre 1993, in *G.U.C.E.*, n. C 224 del 31 agosto 1992. Ad opera di tale Trattato veniva creata l'Unione Europea, fondata sui c.d. tre pilastri: le Comunità europee, la politica estera e di sicurezza comune, nonché la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale. Il primo pilastro era costituito dalla Comunità europea, dalla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e dall'Euratom e riguardava i settori in cui gli Stati membri esercitavano congiuntamente la propria sovranità attraverso le istituzioni comunitarie. Il secondo pilastro instaurava la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) prevista dal titolo V del trattato sull'Unione europea. Esso sostituiva le disposizioni contenute nell'Atto unico europeo e consentiva agli Stati membri di avviare azioni comuni in materia di politica estera. Il terzo pilastro riguardava la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (JAI), prevista dall'ex titolo VI del trattato sull'Unione europea. Cfr. sito web www.europa.eu/legislation.

⁽⁴⁷⁶⁾ In particolare la Dichiarazione evidenziava come le regioni ultraperiferiche della Comunità (dipartimenti francesi d'oltremare, Azzorre e Madera e Isole Canarie) subiscano un notevole ritardo strutturale aggravato da vari fenomeni (grandi distanze, insularità, superficie ridotta, rilievo e clima difficile, dipendenza economica per quanto riguarda alcuni prodotti), la cui persistenza e il cui cumulo recano grave pregiudizio al loro sviluppo economico e sociale. In ragione di tali premesse auspicava, pertanto, l'adozione di misure specifiche in loro favore se e finché esiste un bisogno oggettivo di prendere siffatte misure per uno sviluppo economico e sociale di tali regioni. Veniva, infine, precisato che tali misure dovessero perseguire sia l'obiettivo della realizzazione del mercato interno sia quello di un riconoscimento della realtà regionale, affinché le regioni in questione possano raggiungere il livello economico e sociale medio della Comunità.

abbracciare una molteplicità dei settori e delle attività di tali regioni, al precipuo scopo di ridurre il divario con le altre regioni costituenti geograficamente il Continente europeo, e favorendo lo sviluppo armonioso dell'Unione nel suo complesso come espressamente sancito dall'art. 174 TFUE.

Tale ultima disposizione, come sopra precisato, riproduce l'ex art. 130 A dell'Atto Unico Europeo con la sola modifica data dall'inserimento nel dettato normativo dell'esplicito riferimento alle regioni insulari tra quelle svantaggiate ed in ritardo, avvenuta ad opera del Trattato di Amsterdam del 1999, rispetto alle quali la Comunità si prefigge di favorirne lo sviluppo.

L'attuale testo dell'art. 174 TFUE, infatti, sancisce che: «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale» e precisa ulteriormente al p.gf. 3 che «tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta [...] alle regioni con bassissima densità demografica ed a quelle insulari, transfrontaliere e di montagna».

In particolare, dunque, uno degli obiettivi principali perseguiti dall'Unione è rappresentato dalla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite.

Ciò detto deve ora porsi in evidenza come nonostante i numerosi riferimenti della letteratura politica e scientifica ⁽⁴⁷⁷⁾ e benché nel testo dell'art. 174 TFUE a

⁽⁴⁷⁷⁾ Al riguardo si veda: BENCARDINO F., *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Milano, 2007, p. 53 ss.; COMMISSIONE EUROPEA, DIREZIONE GENERALE POLITICA REGIONALE, *La politica di coesione 2007-2013: osservazioni e testi ufficiali: Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Gruppo europeo di cooperazione territoriale, Strumento di assistenza preadesione*, nel sito www.ec.europa.eu/regional_policy; COMITATO DELLE REGIONI, *La*

seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ⁽⁴⁷⁸⁾ sia stata inserita la dicitura «coesione territoriale», tale concetto rimane tutt'oggi piuttosto ambiguo e poco definito in quanto non vi sono dei criteri universalmente riconosciuti per definire la coesione o la mancanza di essa.

L'Unione europea, infatti, sino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si è limitata ad indicare esplicitamente soltanto due aspetti di essa, quello economico e quello sociale, come obiettivi di politiche di coesione, facendo riferimento all'aspetto territoriale soltanto implicitamente nell'espressione «sviluppo armonioso dell'Unione nel suo complesso» contenuta nell'art. 174 TFUE.

L'assenza per lungo tempo di un chiaro riferimento all'obiettivo della coesione territoriale ⁽⁴⁷⁹⁾ è da ricondursi in parte al fatto che all'Unione europea non spettano responsabilità generali in materia di sviluppo territoriale e che la pianificazione del territorio rientra nelle competenze degli Stati membri ⁽⁴⁸⁰⁾.

Da ciò discende che la politica di coesione dell'Unione, il cui fulcro è la politica regionale, ha come obiettivo preminente la coesione economica e sociale. Al

coesione territoriale in Europa, Studi CdR E-2002, Bruxelles, 2002 nel sito web www.eur-lex.europa.eu.

⁽⁴⁷⁸⁾ V. Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, entrato in vigore il 1° gennaio 2009, in *G.U.U.E.* del 17 dicembre 2007, n. C 306, p. 1 ss.

⁽⁴⁷⁹⁾ In tal senso fa eccezione l'art. 14 TFUE (ex art. 16 TCE) secondo cui: «fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi».

⁽⁴⁸⁰⁾ Cfr. COMITATO DELLE REGIONI, *La coesione territoriale in Europa*, Lussemburgo, 2003, p. 7 ss.

riguardo deve precisarsi che la coesione economica riguarda sostanzialmente la riduzione delle disparità tra i vari livelli di sviluppo delle diverse regioni ⁽⁴⁸¹⁾, mentre la coesione sociale attiene piuttosto all'andamento della disoccupazione, dei livelli d'istruzione e delle tendenze demografiche nell'Unione.

Le politiche di coesione, pertanto, mirano a ridurre i divari tra i livelli di sviluppo tra Stati membri e regioni mediante la coesione economica e ad attenuare le disegualianze tra gli individui all'interno delle regioni attraverso la coesione sociale ⁽⁴⁸²⁾.

Il terzo pilastro del concetto di coesione, ovvero quello territoriale, deve essere finalizzato ad una presa di coscienza del territorio dell'Unione come fondamento del processo di coesione, in cui una distribuzione omogenea all'interno delle attività del territorio dell'Unione, ed una accessibilità effettiva a quei territori che versano in condizioni di ritardo, costituisce il naturale sviluppo di quella coesione tanto auspicata ⁽⁴⁸³⁾. La coesione territoriale, dunque, mira ad assicurare che anche gli abitanti di quelle particolari regioni che presentano caratteristiche geografiche

⁽⁴⁸¹⁾ Questa è misurata principalmente in termini di PIL (prodotto interno lordo) *pro capite* e può essere valutata a livello di Stati membri e regioni (cfr. Eurostat) per determinare la convergenza economica.

⁽⁴⁸²⁾ A tal proposito occorre evidenziare come la coesione economica e sociale non si evolva in maniera omogenea in tutti i territori e per tutti gli individui. Ed invero, da ciò che è emerso dalla seconda relazione sulla coesione (CE 2001), in cui la Commissione europea ha affermato che nei tre Stati membri meno ricchi, ovvero Grecia, Spagna e Portogallo, il reddito medio *pro capite* è passato da 68% della media UE nel 1988 al 79% nel 1999, è risultato che la convergenza economica si è realizzata con l'effetto negativo di un aumento della disparità all'interno di tali Stati e delle relative regioni.

⁽⁴⁸³⁾ Sul punto v. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo. Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM(2008) 616 definitivo, Bruxelles, 6 ottobre 2008, consultabile nel sito www.ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_it.pdf.

specifiche, possano trarre il massimo beneficio dalle loro caratteristiche intrinseche⁽⁴⁸⁴⁾.

L'insularità di una regione, come riconosciuto dall'inclusione nell'art. 174 TFUE (ex art. 158 TCE) del riferimento alle isole tra le regioni in cui l'Unione e i suoi Stati membri si impegnano precipuamente a promuovere una politica di coesione economica e sociale, rappresenta secondo parte della dottrina «un elemento di per sé suscettibile di ostacolare la coesione all'interno della Comunità»⁽⁴⁸⁵⁾.

I trasporti ed in particolare il trasporto aereo, su cui si è concentrato il presente lavoro, rappresentano *sine dubio* uno strumento chiave al fine di favorire la coesione territoriale. Al riguardo va detto che l'importanza dei servizi di interesse economico generale nella promozione della coesione sociale e territoriale riceve oggi espressa previsione all'interno dell'art. 14 TFUE (ex art. 16 TCE)⁽⁴⁸⁶⁾.

Dal testo di tale disposizione emerge con chiarezza come l'impegno politico in favore di una coesione sociale e territoriale rappresenta un dovere sia per gli Stati membri nell'ambito dei propri poteri, sia per l'Unione nel suo complesso, essendo entrambi chiamati a far sì che tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei Trattati.

Obiettivo comune è, dunque, quello di assicurare a tutti i cittadini europei l'accesso a servizi essenziali di alta qualità a prezzi contenuti tra cui, nel caso delle

⁽⁴⁸⁴⁾ In tal senso cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM(2008)616, Bruxelles, 6 ottobre 2008.

⁽⁴⁸⁵⁾ Cfr. FOIS P., *Il regime delle isole nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 907.

⁽⁴⁸⁶⁾ V. nota n. 28 del presente lavoro.

realità insulari, rientrano i servizi di trasporto aereo, che rappresentano per talune di esse veri e propri mezzi da cui dipende la loro stessa sopravvivenza.

Ciò significa, quindi, che le politiche di coesione dell'Unione necessitano di una dimensione territoriale allo scopo di superare quegli squilibri sociali, economici e territoriali di cui le regioni soffrono ampiamente.

Sempre in tale ottica, il Trattato di Maastricht del 1992 così come modificato dal Trattato di Lisbona, ha disposto che la Comunità concorre alla costituzione ed allo sviluppo di reti transeuropee ⁽⁴⁸⁷⁾ anche nel settore dei trasporti, così da tutelare l'esigenza di collegare le regioni insulari, quelle prive di sbocchi al mare e quelle periferiche con le regioni centrali, al fine di fornire gli strumenti idonei a dare concreta attuazione all'obiettivo della coesione economica, sociale e ora anche e soprattutto territoriale ⁽⁴⁸⁸⁾.

⁽⁴⁸⁷⁾ Il concetto di reti transeuropee (TEN: *Trans European Networks*) è nato verso la fine degli anni Settanta; esse consistono sostanzialmente in grandi progetti transfrontalieri nel settore dei trasporti, delle comunicazioni e delle forniture di energia. Il *Libro Bianco sulla crescita, competitività ed occupazione*, presentato nel dicembre del 1993 dall'allora Presidente della Commissione Europea Jacques Delors definisce, in un'unica frase, le reti transeuropee come «infrastrutture nuove e di migliore concezione, accessibili a tutti i cittadini». Concezione migliore nel senso di diminuire il loro impatto negativo sull'ambiente ed anche nel senso di studiarne l'ottimizzazione in modo da utilizzare, per esempio, in ogni circostanza il mezzo di trasporto più facilmente integrabile nel sistema di comunicazione delle regioni interessate, in accordo con le caratteristiche fisiche ed economiche del territorio. In questo senso la realizzazione di reti transeuropee non è che una condizione necessaria per il reale compimento dell'Unione Europea. Al riguardo v. CARTA M. C., *Le reti transeuropee quale strumento della coesione economica e sociale nell'ambito della politica euromediterranea*, in www.conoscere.it/documenti/24_38_20090309121702.pdf, p. 2 ss.

⁽⁴⁸⁸⁾ V. art. 170 TFUE (ex art. 154 TCE), inserito nel nuovo Titolo XVI del Trattato sul Funzionamento dell'Unione, interamente dedicato alle reti trans europee. Al riguardo si veda FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 340, in cui si sottolinea l'importanza della disposizione in oggetto che, per un verso, inserisce la coesione economica e sociale tra i principi ispiratori della politica comunitaria in materia di trasporti e, per altro, prevede la necessità di collegare le regioni insulari con quelle centrali della Comunità, introducendo in tal modo l'obiettivo della continuità territoriale. Coesione, dunque, non solo economica e sociale ma anche territoriale.

Il legame delle reti transeuropee con il mercato unico è evidente: esse, infatti, hanno vocazione a coprire l'intero territorio europeo, facendo partecipare al mercato unico tutte le regioni che lo compongono. Proprio per tale ragione, tali reti costituiscono un fattore di coesione economica, sociale e territoriale di primaria importanza. Collegare il centro alla periferia, il mondo rurale al mondo urbano, dare alle imprese l'accesso ai servizi di trasporto nel rispetto delle regole dettate in materia di concorrenza sono, infatti, delle necessità evidenti nell'economia di oggi. Infine, poiché determinano la mobilità di persone e di beni, le reti giocano un ruolo essenziale nel ravvicinare i popoli dell'Europa e nel favorire la cooperazione tra le imprese al di là delle barriere nazionali.

5.2 Dal diritto di circolazione al diritto alla continuità territoriale. Il rilievo del principio di insularità.

Nei capitoli che precedono, in più occasioni si è fatto richiamo alla dicotomia del trasporto quale attività economica che presenta al tempo stesso indubbi risvolti sul piano dell'utilità sociale e si è cercato di spiegare a cosa questo carattere ambivalente abbia condotto in termini di dibattito politico e giuridico, sia comunitario sia nazionale. Più nello specifico, è stato messo in evidenza come l'importanza della funzione svolta da un'adeguata politica dei trasporti risulti ancor più evidente se riferita a regioni, come la Sardegna, nelle quali riveste un ruolo di primo piano l'*handicap* della insularità.

A tal proposito è stato, infatti, osservato come lo svantaggio geografico ha influito incisivamente sullo sviluppo economico, aumentando il rischio di marginalizzazione del territorio per un duplice ordine di ragioni: da un lato, la discutibile qualità del servizio offerto e, dall'altro, la presenza di un costo dei trasporti notevolmente superiore a quello del resto del Continente⁽⁴⁸⁹⁾.

Tuttavia, ciò che sinora non è stato ancora precisato è che tanto questo dibattito si è rafforzato quanto si sono enfatizzati tre fondamentali aspetti che, come si è in precedenza sottolineato, costituiscono il filo conduttore del presente lavoro:

- l'attenzione alla libertà di movimento;

⁽⁴⁸⁹⁾ Al riguardo v. l'*Introduzione* di DEIANA M., in *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo, atti del convegno di Cagliari 30 giugno – 1 luglio 2000*, DEIANA M. – TULLIO L., (a cura di), ISDIT, Cagliari, 2001, p. 13, dove viene evidenziato che, poiché la Sardegna risulta una meta appetibile soltanto per 4/5 mesi all'anno «si può forse parlare di continuità territoriale stagionale a corrente alternata, ma di certo non di corretta continuità territoriale».

- il riconoscimento del rilievo della condizione di insularità;
- l'attuazione pratica della c.d. *continuità territoriale*;

Sono, pertanto, queste le tematiche che questo capitolo conclusivo si propone di esaminare, partendo dai principi generali per arrivare al caso concreto della Sardegna, in un percorso che, è bene precisarlo, ad oggi non può ancora dirsi concluso.

Ed invero, l'aspetto insulare fornisce a questo lavoro l'occasione di porre in luce come, all'interno delle finalità di valenza sociale, l'esigenza di tutela del diritto alla mobilità appaia certamente ancora più pressante laddove le altre modalità di trasporto risultino totalmente insufficienti ed inadeguate a soddisfare moderne esigenze di frequenza e di celerità negli spostamenti ⁽⁴⁹⁰⁾.

È, infatti, chiaro che le zone insulari presentano una oggettiva difficoltà di collegamento con il resto del territorio nazionale posto che detta condizione di svantaggio può essere superata esclusivamente con alcune modalità di trasporto (aereo e nave) ed in determinati orari ⁽⁴⁹¹⁾.

Dall'evoluzione economico-sociale nel settore del trasporto di passeggeri emerge con forza che quando si parla di mobilità, l'uguaglianza – sia sostanziale, sia

⁽⁴⁹⁰⁾ Al riguardo cfr. MASALA L., *L'assegnazione degli slot aeroportuali nei voli di linea onerati*, in Cardia M. (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda. Atti del convegno di Cagliari, 6 dicembre 2011*, Cagliari, 2012, p. 43 ss. in cui viene precisato che «l'esigenza di tutelare il diritto alla mobilità quale valore costituzionalmente garantito è particolarmente sentita nel settore del trasporto aereo, soprattutto alla luce delle finalità di pubblico interesse ad esso sottese. Ciò determina la necessità di assicurare regolari e soddisfacenti collegamenti aerei anche nelle ipotesi in cui il carattere non sufficientemente remunerativo dei voli determina l'abbandono o la riduzione dell'offerta dei relativi servizi».

⁽⁴⁹¹⁾ Al riguardo v. REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, *Rapporti di sintesi*, in Piano regionale dei trasporti, Cagliari, 2008, in cui si osserva come le due citate modalità di trasporto possibili sono classificate come sistemi non continui potendo essere utilizzati solo in determinati luoghi (porti ed aeroporti) ed in particolari orari.

formale – dei cittadini di un medesimo Stato diviene una questione molto delicata, che rischia sovente di infrangersi contro il baluardo della concorrenza.

Al contempo, non può non osservarsi come un intervento inadeguato potrebbe comportare una sorta di discriminazione al contrario, ossia un privilegio non del tutto giustificato per alcune minoranze ⁽⁴⁹²⁾. Si deve avere, dunque, la consapevolezza del fatto che l'equilibrio che si va cercando è destinato ad essere piuttosto precario, nonché condannato ad un eterno fluttuare in ragione degli incessanti cambiamenti della società e dei suoi caratteri socio-politici ed economici.

Fatta tale doverosa precisazione, occorre ora evidenziare come l'interesse nei confronti della mobilità e della continuità territoriale costituisce un obiettivo di particolare rilevanza sia nell'ambito dell'ordinamento italiano sia in quello dell'Unione europea ⁽⁴⁹³⁾.

Per quanto riguarda il nostro ordinamento interno, la Carta costituzionale prevede, infatti, all'art. 16 che «ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge».

⁽⁴⁹²⁾ Questa riflessione rispecchia e condivide appieno le considerazioni fatte in CIARLO P., *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionalmente garantiti*, in TULLIO L. – DEIANA M. (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari, 2001, p. 31.

⁽⁴⁹³⁾ Al riguardo v. RINALDI BACCELLI G., *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo, Atti del convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002, p. 25 ss.;

A mezzo di tale disposizione, la Costituzione italiana sancisce ciò che viene comunemente definita come *libertà di circolazione e soggiorno* (⁴⁹⁴).

Come è evidente, da una prima analisi della norma appena citata emerge che lo spostarsi senza aprioristiche preclusioni è stato visto dal costituente come una mera libertà e, quindi, con una connotazione tipicamente negativa, ossia di possibilità di esercizio garantita e protetta contro l'ingiustificato intervento ostativo della pubblica autorità, sebbene priva di pretensibilità (⁴⁹⁵).

Tuttavia, una lettura in combinato disposto con gli articoli 2 e 3, comma 2, Cost. (⁴⁹⁶) e, quindi, coniugata con i principi di libertà e di uguaglianza sostanziale volti all'abbattimento delle barriere ostative ad un equilibrato sviluppo in tutto il sistema nazionale, ha consentito in progresso di tempo di parlare di un autentico *diritto di circolazione e di soggiorno* e di pretendere legittimamente dallo Stato azioni positive volte a renderne effettivo il godimento (⁴⁹⁷). Proprio in considerazione

(⁴⁹⁴) In particolare, con riferimento alla situazione della Sardegna, un importante riconoscimento del diritto alla mobilità come valore costituzionalmente garantito era contenuto nella legge regionale n. 8 del 10 luglio 2000, il cui art. 1 stabiliva che la Regione sarda «allo scopo di assicurare le condizioni socioeconomiche di continuità territoriale tra la Sardegna e le sue isole minori, sedi di centri comunali o di agglomerati residenziali, è autorizzata a garantire, mediante congrue agevolazioni tariffarie, l'esercizio del costituzionale diritto dei cittadini alla mobilità sulle tratte marittime tra tali isole ed i prospicienti porti sardi». Al riguardo cfr. MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, cit., p. 113.

(⁴⁹⁵) Come ricorda CIARLO P., *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionalmente garantiti*, cit., p. 31.

(⁴⁹⁶) Ai sensi dell'art. 2 Cost. «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»; il co. 2 dell'art. 3 Cost. prevede che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

(⁴⁹⁷) Sul punto v. ANTONINI A., *Obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, Milano, 2007, p. 484 ss. Si noti che la formula «azioni positive» costituisce la traduzione letterale di *affirmative action*, con cui in America si definiscono gli interventi concretamente posti in essere dallo Stato per rendere effettiva la tutela di una minoranza e che trovano fondamento nel bilanciamento dei valori della società. Così

di quanto sinora affermato, deve essere rimarcato che, stante quanto sostenuto da autorevole dottrina, il diritto in questione deve essere considerato come valore costituzionalmente protetto sovraordinato anche alle disposizioni internazionali e comunitarie ⁽⁴⁹⁸⁾.

Con riferimento ai trattati istitutivi, già l'art. 18, primo comma, del TCE (oggi art. 21 TFUE) riconosceva ad ogni cittadino di quella che oggi è l'Unione europea, il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri ⁽⁴⁹⁹⁾; del pari l'ex art. 14 TCE (oggi art. 26 TFUE) sanciva, nel contesto del mercato interno, la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali.

A ciò si è aggiunto quanto disposto dall'Atto unico europeo, il quale ha introdotto all'art. 158, comma 1 TCE (oggi art. 174 TFUE), una regola innovativa nell'ambito dei principi ispiratori del Trattato di Roma, stabilendo che «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di

CIARLO P., *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionalmente garantiti*, cit., p. 35 e 36.

⁽⁴⁹⁸⁾ Così RINALDI BACCELLI G., *Concorrenza e liberalizzazione nel trasporto aereo: profili giuridici*, in *Trasp.*, 59/1993, p. 23, ove l'autore precisa che il riconoscimento di tale diritto rappresenta la premessa per attribuire al trasporto aereo il carattere di pubblico servizio essenziale anche alla luce della legge che regola l'esercizio del diritto di sciopero. Sul punto v. anche: BUSTI S., *Contratto di trasporto aereo*, Milano, 2001, p. 79 ss. in cui il trasporto aereo viene definito un servizio pubblico in senso oggettivo, che la l. 146/1990 considera essenziale per la collettività in quanto volto a consentire il godimento di un diritto costituzionalmente garantito, quale è quello della libertà di circolazione.

⁽⁴⁹⁹⁾ I primi due commi dell'art. 18 TCE così recitavano: «ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso. 2. Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere questo obiettivo e salvo che il presente trattato non abbia previsto poteri di azione a tal fine, il Consiglio può adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio dei diritti di cui al paragrafo 1. Esso delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251». Tale disposizione, come già evidenziato, è oggi contenuta all'interno dell'art. 21 TFUE.

sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali».

Orbene, già dal testo di tale disposizione si evince che l'importanza dell'innovazione da essa introdotta risiede proprio nel riconoscimento della condizione di insularità che, al pari di quella di regione meno favorita, è legittimo presupposto di politiche *ad hoc* per lo sviluppo, nell'implicito riconoscimento della libertà di «agevole» spostamento quale presupposto per un trattamento non discriminatorio ai fini del progresso economico e sociale ⁽⁵⁰⁰⁾.

Una volta chiarita la rilevanza del particolare *status* delle regioni insulari ai fini di un'efficace politica europea di coesione, il fatto che il mezzo per farvi fronte fosse proprio rappresentato dai trasporti è emerso senza dubbio quando il Trattato di Maastricht ha previsto che l'allora Comunità europea dovesse attivarsi per la costituzione e lo sviluppo di reti transeuropee anche nel settore in questione, tenendo conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche.

In linea con quanto da ultimo stabilito, si aggiunga che l'art. 175 TFUE (ex art. 159 TCE), impone agli Stati membri la conduzione della loro politica economica ed il coordinamento della stessa con l'obiettivo di raggiungere la coesione territoriale e costruire la menzionata rete transeuropea di trasporti.

Nel 2000, anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha sancito, nel Titolo V e nell'ambito dei valori inerenti alla cittadinanza europea, la

⁽⁵⁰⁰⁾ Al riguardo CIARLO P., *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionalmente garantiti*, cit., p. 35 e 36.

libertà di circolazione, stabilendo che «ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri»⁽⁵⁰¹⁾.

L'insieme delle disposizioni nazionali ed europee sopra richiamate consente di rimarcare un concetto di estrema importanza nella materia in esame, ovvero che la coesione territoriale, quale terza dimensione accanto a quella economica e sociale che informa la politica europea dei trasporti, diviene il substrato di qualsiasi ulteriore forma di sviluppo. In tale ottica, la condizione di insularità reca intimamente con sé il bisogno di politiche attente a far sì che essa non divenga motivo di disarmonia nello sviluppo dell'Unione europea.

In un simile contesto, la continuità territoriale⁽⁵⁰²⁾ deve oggi essere intesa come capacità di garantire un servizio di trasporto che non penalizzi coloro che risiedono in territori meno favoriti⁽⁵⁰³⁾; essa, infatti, rappresenta piuttosto un

⁽⁵⁰¹⁾ Art. 45. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata emanata in seno al Consiglio europeo di Nizza del 2000 e nel dicembre 2009, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è stato conferito alla Carta lo stesso effetto giuridico vincolante dei trattati. In essa confluiscono i diritti civili, politici, economici e sociali quali risultano dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri, dai trattati istitutivi, dalla Convenzione europea per i diritti umani (CEDU), dalla Carta sociale europea e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte dei diritti umani di Strasburgo.

⁽⁵⁰²⁾ Al riguardo si veda: FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 335, ove si evidenzia come, diversamente da quanto avviene nell'ordinamento interno, l'espressione "continuità territoriale" non sia di frequente applicazione nel diritto comunitario. Cfr. anche MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, in AA.VV., *Continuità Territoriale e Servizi di Trasporto Aereo Atti del Convegno Sassari – Alghero 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002, p. 112, ove, in riferimento allo specifico caso della Sardegna, si evidenzia che per le regioni insulari, l'esigenza della c.d. *continuità territoriale* – da intendersi quale garanzia di pari opportunità di mobilità per tutti i cittadini da e per qualunque parte del suolo nazionale – riveste un'importanza preponderante data l'esposizione dei collegamenti operanti tra gli aeroporti dell'isola e quelli nazionali a rischio della loro riduzione o abbandono.

⁽⁵⁰³⁾ Sul punto v. CALVISI G., *Interpellanza urgente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, in *Atto della Camera 2/01482, legislatura 16, seduta di annuncio 628 dell'8 maggio 2012*, in cui si legge che «il trasporto costituisce un servizio di interesse economico generale tale da dover essere garantito a tutti a prescindere dalla loro dislocazione geografica».

obiettivo «descrivibile dal punto di vista funzionale come la realizzazione di pari opportunità di mobilità da e verso realtà periferiche svantaggiate»⁽⁵⁰⁴⁾.

Ed invero, con l'espressione *politica di continuità territoriale* si fa riferimento all'insieme delle azioni intraprese dalle Istituzioni, a diverso livello territoriale sulla base del riparto delle rispettive competenze, aventi ad oggetto il diritto alla mobilità di cittadini che versano in condizioni di svantaggio dovute alla particolarità del territorio in cui vivono e che sono volte alla progettazione ed all'implementamento di proposte finalizzate a colmare il divario esistente tra cittadini continentali ed isolani⁽⁵⁰⁵⁾.

Il diritto alla mobilità di queste fasce della popolazione si estrinseca, dunque, nella necessità di beneficiare della stessa facilità ed efficienza di spostamento all'interno del Paese, al pari del resto dei cittadini, non solo in termini di maggiore economicità del sistema dei trasporti ma anche e soprattutto in termini di qualità del collegamento offerto, in assenza della quale il problema del giusto valore delle tariffe non risulta essere risolutivo⁽⁵⁰⁶⁾.

⁽⁵⁰⁴⁾ Così in l'Introduzione di DEIANA M., in *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo, atti del convegno di Cagliari 30 giugno – 1 luglio 2000*, DEIANA M. – TULLIO L., (a cura di), cit., p. 12.

⁽⁵⁰⁵⁾ Sul punto v. REGONINI G., *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, 2001, p. 392 ss. in cui l'autrice afferma che «le politiche pubbliche sono un modo per collegare tra loro eventi eterogenei [...] ma che possono essere ricondotti ad un tratto comune: i tentativi messi in atto per fronteggiare l'insorgere di un problema collettivo, mobilitando risorse pubbliche per avviarne la soluzione oppure, all'opposto, adoperandosi per negarne la rilevanza ed accantonare ogni provvedimento».

⁽⁵⁰⁶⁾ Cfr. GHERARDINI G., *Nuove prospettive per i trasporti sardi*, in *Sardegna industriale*, Cagliari, 1998, p. 6 ss., in cui si pone in evidenza come in passato la questione della continuità territoriale riguardava prevalentemente il sistema tariffario, essendo, invece, successivamente maturata la convinzione che «il nodo principale del problema sia rappresentato dallo stato di precarietà ed incertezza in cui operano i trasporti da e per l'isola, per cui la vera continuità territoriale deve essere intesa innanzitutto come certezza e sicurezza di trasporto».

5.3 L'influenza del principio di insularità nel trasporto aereo.

Il diritto sociale (⁵⁰⁷), o forse più opportunamente collettivo, di libera circolazione e soggiorno, di cui si è detto nel precedente paragrafo, è stato declinato nel *diritto alla mobilità* in seno al diritto costituzionale europeo, con il costante intento di garantire regolari e soddisfacenti collegamenti anche nelle fasce di mercato a rischio di abbandono o considerevole riduzione dell'offerta a causa della loro scarsa remuneratività, problema che si fa sentire con particolare intensità nel settore aereo ove le modalità alternative di trasporto si rivelino totalmente inadeguate rispetto alle moderne esigenze di spostamento, soprattutto con riferimento a frequenza e celerità (⁵⁰⁸).

In tale senso le richieste e le domande di riconoscimento del diritto alla mobilità da e per le isole non possono essere inquadrare quali mere rivendicazioni

(⁵⁰⁷) Al riguardo vedi CALARESU M., *Chi governa la mobilità del nord-ovest della Sardegna? E come? Il policy making dei trasporti locali in prospettiva diacronica*, in Tebaldi M. (a cura di), *La governance della mobilità locale*, Bologna, 2010, p. 129 ss., dove, per un verso, si evidenzia come il trasporto pubblico rappresenti uno dei problemi chiave della società, dal momento che esso costituisce uno dei settori capace di determinare le dinamiche strutturali dello sviluppo e, per altro verso, in riferimento alle regioni insulari, si sottolinea come uno sviluppo forte ed equilibrato di tali zone svantaggiate può essere favorito solo da una piena realizzazione del diritto alla mobilità di persone e merci.

(⁵⁰⁸) Per una approfondita trattazione dell'evoluzione del diritto alla mobilità nel contesto europeo si veda MASALA L., *L'assegnazione degli slot aeroportuali nei voli di linea onerati*, in Cardia M. (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda.*, cit., p. 43 ss., ove, in una puntuale ricostruzione della normativa europea in materia di oneri di servizio pubblico, viene evidenziato che «a seguito della liberalizzazione del mercato interno e intracomunitario operata con il c.d. terzo pacchetto e il conseguente venir meno del regime concessorio si è verificato l'abbandono dei collegamenti che, in un'ottica di mercato apparivano non più convenienti per la compagnia che li avesse esercitati». Su questo punto v. anche SCORZA A., *L'evoluzione recente del mercato internazionale di linea verso la globalizzazione dei servizi*, in *Trasp.*, 72-73/1997, p. 127 ss. nonché MUNARI F., *La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, in *Riv. Un. Eur.*, 1999, p. 207 ss.

localistiche, in quanto si inseriscono all'interno del più ampio diritto di tutti i cittadini a godere di un collegamento efficace ed efficiente con questi territori.

Andando ad anticipare quanto meglio si analizzerà in seguito, occorre precisare a tal proposito che «in termini assolutamente generali, la mancata continuità territoriale, come attributo connesso all'insularità, è una condizione “fisica” che riguarda sia i cittadini residenti che quelli non residenti»⁽⁵⁰⁹⁾.

È stato, infatti, evidenziato come assicurare il servizio di trasporto da e verso tali regioni, indistintamente a tutti, significa conciliare e garantire la massima libertà di spostamento a chiunque, per varie ragioni, desideri recarsi in un territorio per natura isolato, con un riequilibrio delle disparità di trattamento indirizzate verso quella parte della popolazione, comprendente emigranti, lavoratori, studenti fuori sede e turisti, che usufruiscano del mezzo di trasporto aereo (e navale) al pari dei cittadini isolani⁽⁵¹⁰⁾.

Alla luce della normativa europea richiamata nel paragrafo che precede, in ordine alla stretta correlazione che insiste tra la continuità territoriale e l'insularità,

⁽⁵⁰⁹⁾ Al riguardo v. REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, *Rapporto di Sintesi*, in *Piano Regionale dei Trasporti*, Cagliari, 2008, p. 30. Tuttavia, appare opportuno sottolineare sin da ora che, sul piano concreto, le scelte operate in tale materia sono state prioritariamente orientate verso l'attenuazione di questo limite solo per i residenti, al fine di realizzare il diritto di questi ultimi a raggiungere le medesime garanzie dei connazionali; per converso, tale obiettivo, per le altre categorie di soggetti, è stato in più occasioni ritenuto non prioritario.

⁽⁵¹⁰⁾ Sul punto v. REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, *Parte seconda-Scenari futuri*, in *Piano Regionale dei Trasporti*, Cagliari, 2008, p. 77, in cui si ritiene che considerare la continuità territoriale quale prerogativa anche dei cittadini non residenti, significa attribuire alla stessa una «nuova valenza strumentale, come fattore di ulteriore promozione a livello nazionale ed internazionale dell'isola, in termine di luogo facilmente raggiungibile, contribuendo a migliorarne la notorietà e l'immagine», oltre che ad accorciare sempre di più la distanza con il Continente. In tal modo, cioè, le isole sarebbero certamente favorite, raggiungendo effettivamente e completamente quell'integrazione col territorio nazionale e non che sottende il principio di continuità stesso.

deve precisarsi, così come evidenziato da autorevole dottrina (⁵¹¹), che tale ultima condizione deve essere fatta valere, al contempo, nei confronti dello Stato e dell'Unione europea. Non può non essere ricordato, a tal proposito, che il principio di insularità, relativamente al settore dei trasporti, ha ricevuto applicazione in ambito europeo proprio in sede di definizione del regime della continuità territoriale aerea e marittima.

Deve, tuttavia, osservarsi che sebbene, ai sensi del più volte citato art. 175 TFUE agli Stati membri dell'Unione corra l'obbligo di condurre un'adeguata politica economica finalizzata al raggiungimento degli obiettivi perseguiti in materia di coesione territoriale e di costruzione di una rete transeuropea dei trasporti, gli stessi hanno mostrato negli anni in questo settore un atteggiamento di sostanziale disinteresse ed immobilismo (⁵¹²).

Nel diritto europeo, infatti, per lungo tempo la questione insulare è stata relegata a tematica non di primaria importanza. Basti qui ricordare che le uniche disposizioni che inizialmente vi hanno fatto riferimento erano quelle in cui, vigente il Trattato di Roma del 1957, si faceva genericamente riferimento alle regioni ultraperiferiche (quindi non necessariamente anche insulari). Soltanto con il Trattato

(⁵¹¹) Così in FOIS P., *Introduzione a La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda. Atti del Convegno di Cagliari, 6 dicembre 2011*, in CARDIA M. (a cura di), Cagliari, 2012, p. 11.

(⁵¹²) A tal riguardo, autorevole dottrina ha osservato che il Consiglio europeo, ovvero l'Istituzione in seno alla quale gli Stati membri definiscono le principali linee guida dell'azione dell'Unione, ha mostrato uno scarso interesse nei confronti di tale materia e ciò anche perché nessuno Stato, compresa l'Italia, si è mai imposto in tal senso. Sul punto cfr. FOIS P., in *Introduzione a La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda.*, cit., p. 12., in cui ulteriormente si osserva quanto già evidenziato nel corso della presente trattazione, ovvero che è stata la Commissione europea, anche grazie alla spinta fornita in tal senso dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, a svolgere, nel settore in esame, un ruolo determinante mediante l'emanazione di proposte che hanno poi portato all'emanazione dei fondamentali regolamenti del 1992 e del 2008.

di Amsterdam del 1997, è stato espressamente inserito al primo comma dell'allora art. 158 TCE l'aggettivo «insulari» (⁵¹³).

Tuttavia, secondo autorevole dottrina, la rilevanza del principio di insularità di cui all'ex art. 158 TCE, già trascurata negli anni precedenti, ha subito un ulteriore negativo ridimensionamento per effetto della nuova formulazione data, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 (⁵¹⁴), al corrispondente art. 174 TFUE. In tale disposizione, infatti, si è registrato un innegabile affievolimento dell'attenzione nei riguardi della questione insulare, essendosi persa al suo interno la menzione del carattere insulare quale motivo di ritardo nello sviluppo, e limitandosi essa a prevedere al secondo comma per le suddette zone la possibilità che l'Unione europea riservi alle stesse «un'attenzione particolare» (⁵¹⁵).

(⁵¹³) Tale disposizione, successivamente modificata dal Trattato di Lisbona, statuiva che «la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali». Sull'interpretazione di tale norma, alla fine degli anni '80 era sorto un vivace dibattito dottrinale dal momento che il testo inglese presentava una differente formulazione. Si faceva, infatti, riferimento a «*the least favoured regions or islands, including rural areas*»; mentre, dunque, secondo il testo inglese oggetto della citata norma erano unicamente le regioni insulari meno favorite, il testo italiano faceva riferimento a tutte le regioni insulari, ivi comprese quelle non svantaggiate. La correttezza dell'interpretazione italiana è stata d'altra parte confermata dalla *Dichiarazione relativa alle regioni insulari*, allegata allo stesso Trattato di Amsterdam, in cui veniva enunciato un principio di fondamentale importanza, in forza del quale risulterebbero giustificate le misure specifiche che dovessero rendersi necessarie per compensare gli svantaggi strutturali di cui soffrono, a motivo della loro insularità, le regioni insulari nel loro insieme.

(⁵¹⁴) Ciò non toglie, come già evidenziato all'interno del cap. I del presente lavoro, che la riforma attuata dal Trattato di Lisbona, ha comunque condotto all'inserimento di ulteriori elementi che portano a riconoscere alle regioni insulari un particolare *status*. Tra questi si ricordano l'espresso riferimento alle regioni insulari, di cui all'art. 70 TFUE, da interpretare tenendo in considerazione che la coesione di cui al Titolo XVIII TFUE è ora anche territoriale, nonché il principio sancito dall'art. 349 TFUE in forza del quale l'adozione di misure specifiche a favore delle regioni ultraperiferiche, ivi comprese quelle insulari, è giustificata dall'esistenza di condizioni sostanzialmente corrispondenti a quelle elencate nella citata Dichiarazione sulle regioni insulari, allegata al Trattato di Amsterdam. Sul punto cfr. FOIS P., in *Introduzione a La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda.*, cit., p. 15.

(⁵¹⁵) In tal senso si esprime FOIS P., nell'*Introduzione a La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda.*, cit., p. 15.

Verosimilmente le cause di tale ridimensionamento devono rinvenirsi, per un verso, nella mutata composizione dell'Unione in seguito all'ingresso di un numero considerevole di nuovi Stati membri, avutosi dopo l'ampliamento del 2004 e del 2007, per i quali il problema dell'insularità non è risultato essere prioritario, e, per altro verso, nella sostanziale indifferenza verso tali tematiche fino a quel momento manifestata a livello europeo e nazionale, peraltro confermata dalla mancata applicazione alle regioni insulari degli allora vigenti artt. 158 e 159 TCE (⁵¹⁶).

Poiché del tema della normativa di diritto derivato relativa al principio di insularità si è già accennato nei capitoli che precedono (⁵¹⁷), basti qui ricordare che sino alla più volte citata riforma del 2008, il Reg. Ce n. 2408/1992 ha rappresentato il principale punto di riferimento per la definizione del regime di continuità territoriale a livello europeo (⁵¹⁸). L'art. 4 di tale regolamento, oggi abrogato dal Reg. Ce n.

(⁵¹⁶) A tal riguardo merita ricordare che l'art. 159 TCE stabiliva che «l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno, tengono conto degli obiettivi dell'articolo 158 e concorrono alla loro attuazione». Sul punto. cfr. FOIS P., nell'*Introduzione a La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda.*, cit., p. 15.

(⁵¹⁷) Possono incidentalmente essere citati in aggiunta la Dec. n. 661/2010 UE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e le sue considerevoli aperture nei confronti delle regioni insulari e la Risoluzione sui problemi delle regioni insulari dell'Unione europea approvata dal Parlamento europeo il 28 maggio 1998, in *G.U.C.E.* C 195 del 22 giugno 1998, p. 59 ss., la quale, pur priva di efficacia vincolante, ribadisce l'impegno assunto dalla Comunità per ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite e insulari. Cfr. FOIS P., *Introduzione a La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda.*, cit., p. 17.

(⁵¹⁸) Volendo qui sinteticamente riprendere alcuni aspetti già diffusamente trattati nel corso del capitolo II del presente lavoro, basti ricordare, per ciò che assume rilevanza in questa parte della trattazione, che il citato regolamento del 1992 sanciva due principi fondamentali: 1. Tutti i vettori in possesso di licenza possono operare nelle rotte intracomunitarie; 2. Nessun vettore aereo comunitario può ricevere aiuti o sovvenzioni in qualunque forma siano corrisposti. Al riguardo deve osservarsi ancora una volta come gli effetti positivi (nuove opportunità di mobilità, tariffe più ragionevoli, servizi più attenti) di tali corollari si sono concretati in una situazione di mercato perfettamente concorrenziale che ha condotto a conseguenze benefiche per i fruitori del servizio, non senza eccezioni, Infatti, con specifico riferimento al caso Sardegna, deve osservarsi che la *deregulation* ha sovente comportato la creazione di monopoli o duopoli

1008/2008 ⁽⁵¹⁹⁾, relativo all'imposizione degli oneri di servizio pubblico per i servizi aerei di linea verso un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo, conteneva un riferimento alle regioni insulari limitatamente per precisare che, in una valutazione dell'adeguatezza dei servizi aerei di linea, doveva tenersi conto della possibilità di ricorrere ad altre forme di trasporto ⁽⁵²⁰⁾.

A ciò deve aggiungersi che anche la successiva Comunicazione della Commissione del 9 dicembre 2005 sugli aiuti alle compagnie aeree trascurava totalmente la situazione delle regioni insulari, operando un generico riferimento per eventuali deroghe al regime degli aiuti alle «regioni europee svantaggiate».

Da ultimo, non può non evidenziarsi come persino il vigente Reg. Ce n. 1008/2008 continui ad ignorare il particolare *status* riconosciuto a livello dei Trattati alle regioni insulari, dal momento che contiene la previsione di deroghe unicamente nei confronti delle regioni ultraperiferiche «per tener conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici» delle stesse ⁽⁵²¹⁾.

(delle compagnie aeree Meridiana e Alitalia) in quanto, trattandosi di zone non particolarmente remunerative, si è avuta una contrazione dell'offerta che non solo ha condotto all'abbandono della fornitura del servizio da parte dei vettori, ma ha al contempo accentuato, per i sardi, la distanza con il continente. Proprio per tale ragione, al fine di porre rimedio a tali nefaste conseguenze, il legislatore ha cercato di contenere gli effetti negativi, sancendo la possibilità di apporre specifiche deroghe al libero mercato, ricorrendo all'imposizione di oneri di servizio pubblico a vettori operanti verso una regione periferica o in via di sviluppo, ovvero su una rotta a bassa densità di traffico. Sul punto cfr. FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. Trasp.*, 2000, p. 335 ss.

⁽⁵¹⁹⁾ Tale regolamento è stato oggetto di specifica analisi all'interno dei capitoli II e IV del presente lavoro.

⁽⁵²⁰⁾ In tal senso v. FOIS P., *Introduzione a La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda.*, cit., p. 16.

⁽⁵²¹⁾ Possono incidentalmente essere citati in aggiunta la Dec. n. 661/2010 UE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e le sue considerevoli aperture nei confronti delle regioni insulari e la Risoluzione sui problemi delle regioni insulari dell'Unione europea approvata dal Parlamento europeo il 28 maggio 1998, in *G.U.C.E.* C 195 del 22 giugno 1998, p. 59 ss., la quale, pur priva di efficacia vincolante, ribadisce l'impegno assunto dalla Comunità per ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite e insulari. Cfr. FOIS

5.4 La svolta attuata dalla legge 144/1999 e la successiva istituzione degli OSP in Sardegna.

Il nostro Paese, diversamente da quanto ad esempio avvenuto in Francia ove sono state poste in essere delle azioni più rapide nel tentativo di fornire una risposta concreta alle esigenze degli utenti, ha fatto registrare un notevole ritardo nell'affrontare il problema della continuità territoriale esterna (⁵²²).

Il primo timido tentativo dello Stato italiano di dare concretezza all'attuazione dell'allora in vigore art. 4 del reg. Cee n. 2408/92 si registra con l'art. 13 del d.l. 21 ottobre 1996 n. 5353, convertito in l. 23 dicembre 1996 n. 647. Con il provvedimento in questione, tuttavia, lo Stato si limitava semplicemente ad autorizzare finanziamenti nella misura di 1.000 milioni di lire per l'anno 1996 e di 2.400 milioni di lire per l'anno successivo per l'imposizione di oneri di servizio pubblico, finanziamenti, peraltro, di entità tanto esigua da determinare la sostanziale disapplicazione della legge che li prevedeva. Non è da trascurare, ad ogni modo, l'importanza politica dell'atto, il quale, per la prima volta a livello nazionale, concretizzava, seppure nei ridotti termini di cui sopra, quello che fino ad allora in Italia era stato pressoché mera petizione di principio (⁵²³).

A tale intervento normativo era seguito il disegno di legge n. 3258 che si proponeva di attuare il principio della continuità territoriale mediante l'utilizzo dei

P., *Introduzione a La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda.*, cit., p. 17.

(⁵²²) Basti pensare che dal 1948 al 1996, ovvero per quasi cinquant'anni, non è mai stato presentato a livello regionale sardo alcun atto formale, ovvero né una proposta di legge, né quantomeno un ordine del giorno su queste tematiche.

(⁵²³) Così SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, cit., p. 57.

mezzi messi a disposizione dall'ordinamento comunitario e tramite il trasferimento degli oneri finanziari a carico dello Stato (⁵²⁴).

La situazione di disagio per le fasce di utenza relative alle rotte meno appetibili sul mercato è rimasta tale fino alla formulazione di un'altra proposta di legge, di notevole rilievo, ovvero la n. 4902 del 1998 (⁵²⁵). Detta proposta risultava rivestire particolare interesse per un duplice ordine di ragioni: in primo luogo, per aver contribuito alla definizione della legge sulla continuità territoriale, di cui si dirà di seguito, e, in secondo luogo, per aver tenuto in debita considerazione il settore dei trasporti esterni (⁵²⁶).

(⁵²⁴) DEIANA M., *L'applicazione della continuità territoriale in Sardegna nel decennio 2001-2011*, in Cardia M. (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda. Atti del Convegno di Cagliari, 6 dicembre 2011*, Cagliari, 2012, p. 21 ss.;

(⁵²⁵) Occorre precisare che sino all'emanazione della c.d. *Legge Attili* del 1999 erano state ben poche le normative in cui fosse possibile rinvenire una definizione del concetto di continuità territoriale. Un contributo maggiore in tal senso è stato fornito dall'ordinamento italiano, sebbene non a livello di legge ma di proposta di legge. Il merito lo si deve proprio all'Onorevole Antonio Attili, pacificamente ritenuto il "padre" della continuità territoriale, che nella proposta di legge n. 4902 presentata alla Camera in data 20 maggio 1998, all'art. 1 aveva indicato la seguente definizione: «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». Stante tale definizione, pertanto, si rileva come la continuità territoriale si configura, per un verso, come un attributo connesso alla condizione di isolamento geografico di alcune zone svantaggiate o remote e, per altro verso, come strumento legislativo necessario a colmare il divario esistente in termini di difficoltà di spostamento tra i cittadini delle isole ed i loro connazionali. È possibile consultare il testo della citata proposta di legge all'indirizzo www.camera.it. Al riguardo v. ATTILI A., *La realizzazione della continuità territoriale*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo, Atti del convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002, p. 171 ss. nonché, da ultimo, ATTILI A., *La continuità territoriale nella legislazione nazionale*, in Cardia M. (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda. Atti del Convegno di Cagliari, 6 dicembre 2011*, Cagliari, 2012, p. 21 ss. ove si pone in risalto come «questo *primus movens* e cioè l'Atto Camera 4902 arrivò dopo una quarantina d'anni di discussioni senza che mai si fosse concretizzata una proposta di legge. [...] Il Parlamento italiano non sapeva niente sull'argomento, né gli interessava».

(⁵²⁶) Appare opportuno evidenziare che tale progetto riguardava non solo il settore aereo ma anche quello marittimo sia per i passeggeri sia per le merci. Con specifico riferimento al trasporto aereo, in questa sede oggetto di esame, merita sottolineare come, data la situazione di sostanziale duopolio in cui versava il traffico sardo, ove il mercato era equamente spartito tra Meridiana ed Alitalia (la prima operava in esclusiva sui collegamenti da/per Olbia ed aveva il 50% di quelli da/per Cagliari, mentre la seconda aveva in esclusiva i collegamenti da/per Alghero

Tale proposta, che nasceva dalla consapevolezza per cui a livello europeo solo l'Italia non si era ancora avvalsa dello strumento dell'imposizione degli oneri di servizio pubblico, era composta da 9 articoli i quali, nell'ordine, disciplinavano la definizione di continuità territoriale, le finalità delle disposizioni di cui alla proposta medesima, l'imposizione degli OSP e la procedura di imposizione finalizzata a garantire un ripianamento delle conseguenze negative avutesi a seguito della liberalizzazione comunitaria, la gara europea nel caso di esito negativo della prima fase, il trasporto marittimo, la riduzione delle tariffe e, infine, la copertura finanziaria.

Sebbene tale proposta non sia stata approvata, è indubbio che essa abbia rappresentato la base per la successiva l. 17 maggio 1999 n. 144 (c.d. *Legge Attili*)⁽⁵²⁷⁾, la quale, tuttavia, fu emendata nella parte relativa alla continuità territoriale marittima, trovando riconoscimento solo quella aerea.

È, dunque, soltanto con la l. 144/99 che si è intervenuti finalmente in maniera organica e strutturale alla fino ad allora inesistente disciplina nazionale degli oneri di

ed il restante 50% da/per Cagliari), venne scelto lo strumento dell'imposizione degli oneri di servizio pubblico in modo tale da garantire un servizio efficiente, di qualità e non eccessivamente oneroso. L'elemento di differenziazione di tale proposta rispetto a quelle precedenti era costituito dal fatto che, almeno in una prima fase gli OSP erano calcolati non sulla base del criterio delle compensazioni basate sul numero dei passeggeri, c.d. contributo *ad personam*, come avveniva ad esempio in Corsica, bensì sul criterio c.d. *dell'ora volata*. Doveva, cioè, compiersi una valutazione su quanto sarebbe costata al vettore di media un'ora di volo. Al riguardo è stato osservato che «in realtà, in Sardegna non è mai esistito un libero mercato in quanto i vettori sono pochissimi, si accordano rapidissimamente e partono da condizioni di bilanci economici così pesanti per cui sarebbe impensabile che si facciano concorrenza. Si divideranno le rotte, si divideranno gli aeroporti con buona pace di tutti i costi, come era fino al 2001». In tal senso v. ATTILI A., *La continuità territoriale nella legislazione nazionale*, cit., p. 23, ove viene affermato un ulteriore principio di fondamentale importanza nella materia in esame, ovvero la necessari età del meccanismo delle compensazioni, volto ad assicurare al vettore che le ottiene il guadagno di un ragionevole utile dell'8%, percentuale questa ritenuta ancora attuale.

⁽⁵²⁷⁾ Cfr. l. n. 144 del 17 maggio 1999 rubricata *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali*, in G.U. n. 118 del 22 maggio 1999 – s.o. n. 99.

servizio pubblico nei servizi aerei di linea. Mediante la legge in questione, per la prima volta nel nostro ordinamento, è stato introdotto il concetto di continuità territoriale ed è stato individuato lo specifico strumento atto a favorirla (⁵²⁸).

Detto intervento aveva quali punti di forza sostanzialmente tre aspetti: il primo era rappresentato da un quadro giuridico europeo estremamente favorevole a fronte delle positive esperienze in materia avutesi negli altri Stati membri, *in primis* la Francia; in secondo luogo, veniva garantito ai vettori un profitto dell'8% che si aggiungeva al diritto di esclusiva; e, da ultimo, un ruolo di primaria importanza veniva riconosciuto al pubblico (Regione) che concordava direttamente col vettore la programmazione del servizio, nonché la durata temporale dello stesso.

Purtroppo detta legge ebbe un *iter* particolarmente complesso, in quanto venne approvata solo decorso un anno dalla sua presentazione ed i decreti attuativi vennero tutti impugnati dai vettori Alitalia e Meridiana che, come già evidenziato, avevano l'accordo ed il monopolio dei collegamenti con la Sardegna. Vennero, infatti, presentati undici ricorsi dinanzi al Tar del Lazio, tutti respinti, i quali causarono un notevole ritardo; infatti, tra la pubblicazione della procedura e le gare, la legge Attili entrò in vigore solo il 1° gennaio 2001 (⁵²⁹).

Ciò nonostante la l. 144/99 ha avuto l'innegabile merito di delineare la continuità territoriale quale strumento che i governi possono usare per evitare che, lasciati in balia del solo mercato dei trasporti, i territori meno favoriti dal punto di vista certamente, ma non solamente, geografico, subiscano per tale ragione ripercussioni negative relativamente alla mobilità della propria popolazione, da

(⁵²⁸) Si veda, ancora, DEIANA M., *cit.*, p. 433.

(⁵²⁹) Al riguardo v. ATTILI A., *La continuità territoriale nella legislazione nazionale*, *cit.*, p. 21 ss.

intendersi quale minore capacità di circolazione verso il restante territorio nazionale, in ossequio ai principi di uguaglianza sostanziale dei cittadini e di coesione, anzitutto territoriale e di conseguenza economica e sociale, promossi anche a livello europeo.

In ordine alla specifica disciplina degli oneri di servizio pubblico, v'è detto che l'art. 36 della l. 144/99 imponeva, e tutt'oggi impone, gli OSP relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra scali aeroportuali sardi nonché delle isole minori della Sicilia ed i principali aeroporti nazionali. A tal fine essa prevede la convocazione di una Conferenza di servizi fra la regione Sardegna e la regione Sicilia e le rispettive pubbliche amministrazioni competenti per la precisazione dei contenuti degli oneri senza aggravii di bilancio in termini di tipologie e livelli tariffari, soggetti beneficiari di sconti, numero di voli e orari, tipologie di aeromobili, capacità di offerta.

Solo nel caso in cui nessun vettore accetti l'imposizione degli oneri come configurati in sede di Conferenza di servizi, si procederà a gara di appalto europea per l'assegnazione delle rotte onerate indetta a cura del Ministero dei trasporti e della navigazione (oggi Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) d'intesa con i presidenti delle regioni interessate (⁵³⁰).

Dopo la l. 144/99, possono peraltro citarsi diversi interventi di mero finanziamento ed ampliamento della continuità territoriale così come impostata dalla stessa. L'art. 135 della l. finanziaria per il 2001 (l. 23 dicembre 2000, n. 388), ha

⁽⁵³⁰⁾ La stessa legge prevedeva un finanziamento di 50 miliardi di lire per l'anno 2000 e di 70 miliardi di lire per l'anno successivo. È innegabile l'indubbio risultato di tale intervento, basti pensare negli anni 2001/2012 circa settanta milioni di persone ne hanno usufruito. A tal proposito è stato osservato che «tuttora si vola con 59 euro. Dodici anni fa si volava sull'Alghero/Roma a 400 mila lire, mentre oggi si vola andata e ritorno a 150 €. Cioè, a dodici anni di distanza, le tariffe sono ancora più basse e convenienti». Così in ATTILI A., *La continuità territoriale nella legislazione nazionale*, cit., p. 22.

esteso l'ambito di applicazione della disciplina relativa agli oneri di servizio pubblico anche agli scali aeroportuali della Sicilia per i collegamenti con i principali aeroporti nazionali e con quelli delle isole minori siciliane.

L'art. 52, commi 35 e 36 della l. finanziaria per il 2002 (l. 28 dicembre 2001, n. 448), ha introdotto oneri di servizio pubblico sui servizi di linea operati tra Crotone e i principali aeroporti nazionali.

L'art. 82 della l. finanziaria per il 2003 (l. 27 dicembre 2002, n.289), ha esteso le previsioni dell'art. 36 della l. 144/99 ai collegamenti con le città di Albenga, Cuneo, Taranto, Trapani, Crotone, Bolzano e Aosta e con le isole di Pantelleria e Lampedusa.

I commi 206 e 207 della l. finanziaria per il 2004 (l. 24 dicembre 2003, n. 350), hanno esteso gli oneri di servizio pubblico ai collegamenti di linea tra gli scali aeroportuali di Reggio Calabria, Messina e Foggia ed i principali aeroporti nazionali.

L'art. 1, comma 269, l. finanziaria per il 2005 (l. 30 dicembre 2004, n. 311), ha stanziato contributi per il triennio 2005-2007 a favore della continuità territoriale per Trapani, Pantelleria e Lampedusa.

Un'importante svolta in tema di competenze sulla continuità territoriale si è poi verificata nel 2006, quando, all'art. 1, comma 837, l. finanziaria per il 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296), il Parlamento, a fronte della modifica dell'art. 8 del Titolo III dello Statuto sardo finalizzata al riconoscimento di un maggior volume di tributi a favore della regione, ha altresì deciso che alla Sardegna fossero trasferite «le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali

Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale» a partire dal gennaio 2010⁽⁵³¹⁾.

In data 7 settembre 2010 è stato quindi sottoscritto il Protocollo d'intesa sulla continuità territoriale da e per la Sardegna tra Regione, Enac e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che, nel delineare i compiti spettanti concretamente a ciascuna amministrazione, ha specificato che «le risorse finanziarie necessarie per l'imposizione degli oneri di servizio pubblico sono a carico della Regione Autonoma Sardegna»⁽⁵³²⁾. In virtù di tale Protocollo, con l. reg. Sardegna 2 dicembre 2011, n. 25, è stata autorizzata la spesa di poco meno di 60 milioni di euro all'anno per il triennio 2012-2014.

Infine, il nuovo art. 782 c. nav., a seguito della riforma della parte aeronautica dello stesso introdotta con d. lg. 9 maggio 2005, n. 96⁽⁵³³⁾, prevede una nuova disciplina in materia di oneri di servizio pubblico, dettando che «nel caso in cui l'offerta dei servizi aerei non garantisca il diritto alla mobilità previsto dall'articolo 16 della Costituzione, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può imporre oneri di

⁽⁵³¹⁾ Al riguardo è stato evidenziato come a tale previsione ha fatto seguito il disposto di cui al comma 840 della Finanziaria 2007 ai sensi del quale «per gli anni 2007,2008 e 2009 gli oneri relativi alla funzioni trasferite di cui al comma 837 rimangono a carico dello Stato», ritenuto «micidiale». Cfr. ATTILI A., *La continuità territoriale nella legislazione nazionale*, cit., p. 25 in cui viene, con tono critico, osservato che la Sardegna, alla quale pure i soldi statali continuavano ad arrivare indirettamente mediante il finanziamento attraverso l'ENAC, non li ha mai utilizzati, avendo i vettori sardi deciso – probabilmente nell'intento di recuperare ognuno il monopolio totale delle rotte – di non chiedere più le compensazioni per un anno. Sul punto viene ulteriormente affermato che «sarebbe dovuto essere per un anno solo ma la cosa è continuata fino a quando tali finanziamenti non sono più stati dati». È stato, cioè, osservato come, a seguito di tale intervento, i soldi della Regione Sardegna non sono più risorse aggiuntive, ma sono le uniche, non essendovi più i cinquanta milioni di euro che lo Stato, quale soggetto regolatore, stanziava per finanziare le procedure di imposizione degli OSP.

⁽⁵³²⁾ Si veda a tal proposito la risposta scritta pubblicata in data 4 giugno 2013 nell'allegato al bollettino in Commissione IX (Trasporti) 5-00009, consultabile nel sito: www.parlamento17openpolis.it/atto/documento/od/9373.

⁽⁵³³⁾ In G.U. 8 giugno 2005, n. 131 – S. O. n. 106.

servizio pubblico, con procedure trasparenti e non discriminatorie, riguardo a servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto situato sul territorio nazionale che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del territorio nazionale o riguardo a una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto regionale nel territorio nazionale, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l'aeroporto stesso».

Tutto ciò detto, a parte l'indubbia rilevanza pratica della l. 144/99, quello che da subito ha contraddistinto le critiche nei suoi confronti è stata la limitatezza della sua portata. Essa, infatti, confinava gli oneri di servizio pubblico ai collegamenti aerei di linea tra gli scali aeroportuali della Sardegna e delle isole minori della Sicilia e i principali aeroporti nazionali, fornendo un livello di tutela minimo ed inferiore rispetto a quello che riconosceva il reg. Cee n. 2408/92; avrebbero ben potuto essere onerate, infatti, anche rotte infraregionali o tra le isole minori siciliane e la Sicilia, o rotte interregionali con regioni periferiche comunitarie, o, ancora rotte a bassa densità di traffico tra scali comunitari e aeroporti regionali periferici ⁽⁵³⁴⁾.

Tuttavia, come ha osservato la migliore dottrina ⁽⁵³⁵⁾, mentre il regolamento comunitario dettava i limiti invalicabili dell'imposizione degli oneri di servizio pubblico, la legge nazionale rappresentava una mera legge di finanziamento degli stessi, individuando a quale tipologia lo stesso finanziamento era destinato, ferma restando la possibilità di imporre oneri di portata più ampia e di finanziarli con altri provvedimenti.

⁽⁵³⁴⁾ Cfr. SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, cit., p. 58

⁽⁵³⁵⁾ SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, cit., p. 58.

Degno di nota resta comunque il fatto che la l. 144/99 prevede il pieno coinvolgimento, nella procedura di determinazione ed imposizione degli oneri, della realtà locale periferica destinataria dell'intervento (nel caso in esame si tratta della regione Sardegna) ⁽⁵³⁶⁾, impostazione, questa, che, mettendo in gioco le istituzioni più vicine al territorio e pertanto maggiormente scienti con riferimento sia alle carenze, sia alle potenzialità dello stesso, consente di confezionare continuità territoriali su misura e pertanto potrebbe condurre ad un'efficace ed efficiente allocazione delle risorse finanziarie, nonché al minimo intervento sul mercato.

⁽⁵³⁶⁾ Circostanza sottolineata da DEIANA M., *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.* 2001, p. 433.

5.5 Il c.d. *diritto alla mobilità* e le problematiche ad esso correlate alla luce dello stato attuale della continuità territoriale in Sardegna.

Ancor prima della l. 144/99, il primo passo concreto per arginare le conseguenze sul piano sociale della liberalizzazione del trasporto aereo conseguenti l'entrata in vigore del c.d. terzo pacchetto nel percorso verso la continuità territoriale si è avuto quando il Consiglio regionale sardo, con l. reg. 20 gennaio 1994, autorizzava la Giunta a concedere alle imprese o agli enti esercenti servizi regolari di linee aeree di terzo livello per il trasporto di persone, sovvenzioni sotto forma di ripiano delle perdite causate dalla mancata occupazione di tutti i posti offerti sulle rotte annualmente individuate (e cioè principalmente i collegamenti regionali a scarso traffico).

Tuttavia, la regolarità di questo provvedimento è stato contrastato dalla Commissione (⁵³⁷), che ha ravvisato in siffatto intervento un'ipotesi di aiuti di Stato diverso da quelli riconosciuti dall'ordinamento comunitario e idoneo a falsare la concorrenza poiché favoriva solo alcune imprese, posto che i finanziamenti erano limitati a determinate rotte e, all'interno di queste, all'impiego di talune categorie di aeromobili (ossia quelli con capacità compresa tra i 9 e i 50 passeggeri) e imponeva ai vettori beneficiari delle sovvenzioni l'applicazione delle tariffe approvate dalla Regione (⁵³⁸).

⁽⁵³⁷⁾ Dec. 110/96/CE in *G.U.C.E.* 2 febbraio 1996, n. L 26, p. 29 ss.

⁽⁵³⁸⁾ Sul punto si veda SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, cit., pp. 56 ss. L'Autore, peraltro, menziona altresì la sentenza C. cost. 2 marzo 1991, n. 98, in *Giur. cost.* 1991, pp. 1084 ss., con la quale sono stati annullati a seguito di ricorso per conflitto di attribuzione, gli articoli 1 e 3 del d. m. 18 maggio 1990, n. 963 che prevedevano

Il provvedimento in esame, inoltre, prevedeva una sovvenzione che, essendo riferita solo in generale al ripianamento delle perdite causate dalla mancata occupazione di tutti i posti offerti, nella sostanza prescindeva dalla considerazione dei costi effettivi del servizio, non potendosi così escludere che i vettori beneficiari ne traessero profitto ⁽⁵³⁹⁾. Dopo questa iniziativa regionale venne la vigenza della l. 144/99. La prima Conferenza di servizi fu convocata per il 27 agosto 1999, con il Ministero dei trasporti e della navigazione che delegava al Presidente della Regione Sardegna il compito di indire e presiedere la stessa.

Tuttavia, in quell'occasione, la Sardegna presentò una serie di richieste incompatibili con le risorse finanziarie disposte dalla legge nazionale, omettendo di individuare gli oneri del progetto presentato, di talché la richiesta non venne accolta per mancanza di copertura finanziaria (sempre che qualche vettore non avesse accettato l'imposizione degli oneri di servizio pubblico senza finanziamento statale, eventualità fino ad allora sconosciuta a livello europeo, ma che in un momento successivo, come si vedrà, ha avuto luogo).

Peraltro, la richiesta di attivare linee onerate da Olbia, Alghero e Cagliari per Milano-Linate risultava essere doppiamente illegittima perché contrastante, oltre che con l'art. 36 della l. 144/99 per i già detti motivi finanziari, altresì con i provvedimenti di ripartizione del traffico aereo tra gli aeroporti di Linate e Malpensa

agevolazioni tariffarie sulle linee di trasporto pubblico locale, fra cui vi erano anche quelle della Regione Sardegna.

⁽⁵³⁹⁾ Così ANTONINI A., *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.* 2000, p. 82. L'Autore precisa, peraltro, che benché fossero erogati dalla Regione essi costituivano comunque aiuti di Stato «per tali intendendosi tutti gli aiuti di natura pubblica (in senso ampio)».

che riservano al primo i voli diretti senza scali intermedi con un volume annuo di passeggeri assolutamente superiore a quello delle pocanzi menzionate tratte ⁽⁵⁴⁰⁾.

Decisamente migliori devono considerarsi i risultati ottenuti con la seconda Conferenza di servizi, convocata per il 28 febbraio 2000, a seguito della quale, nel 2000, vennero pubblicati i primi oneri di servizio pubblico ⁽⁵⁴¹⁾ con chiusura delle relative gare nel 2001 e conseguente entrata a regime della continuità territoriale ai sensi del reg. Cee 2048/92 per gli anni 2002-2003, ossia per due anni estensibili ad un terzo, il 2004 ⁽⁵⁴²⁾.

In particolare, erano state poste le condizioni per l'imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte tra gli aeroporti di Cagliari, Olbia e Alghero e quelli di Roma e Milano, ossia i soli aeroporti di categoria 1 compresi nell'elenco di cui all'All. 1 del Reg. Cee n. 2408/92 ⁽⁵⁴³⁾. In virtù della mancanza di adesioni spontanee, in questo primo approccio italiano alla continuità territoriale, veniva indetta la gara d'appalto secondo le procedure di cui all'art. 4, comma 1, lett., *d)*, *e)*, *f)*, *g)* ed *h)* del reg. Cee n. 2408/92, a seguito della quale le rotte onerate venivano così ripartite per il biennio 2002-2003:

- *Alitalia*: Cagliari-Olbia;
- *Air One*: Cagliari-Milano, Alghero-Milano e Alghero-Roma;
- *Meridiana*: Olbia-Roma e Olbia-Milano.

⁽⁵⁴⁰⁾ Cfr. SILINGARDI G., *cit.*, p. 59.

⁽⁵⁴¹⁾ DM n. 101-T del 1° agosto 2000, in G.U. 21 agosto 2000, n. 194, poi novellato dal DM n. 150-T del 21 dicembre 2000.

⁽⁵⁴²⁾ La ricostruzione delle vicende inerenti alla continuità territoriale nel decennio intercorso tra il 2001 e il 2011 che segue è tratta da DEIANA M., *L'applicazione della continuità territoriale in Sardegna nel decennio 2001-2011*, in *La continuità territoriale*, *cit.*, pp. 35 ss.

⁽⁵⁴³⁾ Cfr. ROSSI DAL POZZO F., *Servizi di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Milano, 2008, p. 85.

Senonché, a fine del 2003 la proliferazione di ricorsi amministrativi – con annessa richiesta di sospensiva – proposti nei confronti del Ministero, dell’Enac e della Regione Sardegna ed aventi ad oggetto il decreto di imposizione degli oneri, ancora non si era del tutto estinta, ragione per la quale l’amministrazione regionale sarda decise di non prorogare il contratto nei confronti dei vettori con i quali ancora pendeva un contenzioso, provocando in tal modo la reazione di Meridiana, Alitalia ed Air One, i quali, pur di non perdere l’esclusiva sulle rotte onerate, proposero ed ottennero di esercirle a compensazione zero.

Il problema a questo punto è stato l’aver creato un precedente che ha prodotto i suoi effetti poco tempo dopo: per la proroga del 2004, infatti, il Ministero e l’Enac, facendo leva sulla gratuità della recente proroga, si rifiutarono di elargire nuovi finanziamenti sicché la continuità territoriale così come fino a quel momento era stata concepita, ossia con il sistema delle tariffe ridotte per categorie di utenti ⁽⁵⁴⁴⁾ e delle compensazioni ai vettori, tornava in tal modo a rimanere lettera morta.

La soluzione doveva quindi essere ricercata in un sistema di continuità territoriale a costo zero: nacque così la continuità territoriale basata sull’esclusiva per cui solo i vettori che avessero accettato entro un determinato termine gli oneri di servizio pubblico avrebbero potuto volare sulle relative rotte per un periodo di tre anni ed avere garantiti gli *slots* relativi alle rotte onerate. L’appetibilità della proposta derivava, più precisamente, dal proporre un unico pacchetto comprensivo di rotte

⁽⁵⁴⁴⁾ Le categorie in questione riguardavano: passeggeri con residenza e domicilio in Sardegna, emigrati sardi, individui con residenza in Sardegna e domicilio fuori, disabili, giovani dai 2 ai 25 anni, anziani oltre i 70 anni, studenti universitari fino a 27 anni.

redditizie e non esercibili in esclusiva, per un totale di diciannove rotte, poi ridotte a diciotto ⁽⁵⁴⁵⁾.

La situazione si è destabilizzata quando il decreto di imposizione del 2004 venne parzialmente annullato dal TAR del Lazio su ricorso di Alitalia ⁽⁵⁴⁶⁾. Secondo il TAR, il decreto, pur legittimo, non escludendo l'adesione di più vettori al pacchetto di rotte gravate dall'imposizione degli oneri di servizio pubblico, difettava della previsione di criteri oggettivi di ripartizione degli *slots* al fine di evitare un eccesso di offerta e quindi un conflitto tra i vettori ovvero l'accordo fra gli stessi ⁽⁵⁴⁷⁾.

A seguito della comunicazione alla Commissione europea della sospensione dell'applicazione del DM 8 novembre 2004 – poi abrogato con effetto a decorrere dal 15 novembre 2004 – la continuità territoriale italiana venne osservata da vicino dalle istituzioni europee, dalle quali arrivarono due comunicazioni: una del 24 marzo 2006 ⁽⁵⁴⁸⁾, sul d. m. 35/2005 e l'altra del 21 aprile 2006 ⁽⁵⁴⁹⁾, sul d. m. 36/2005, decreti che recepivano le obiezioni mosse dal TAR Lazio prevedendo che, nel caso in cui più vettori accettassero le stesse rotte onerate, l'Enac avrebbe operato un'equa redistribuzione delle stesse.

⁽⁵⁴⁵⁾ DM 15932 dell'8 novembre 2004, in G.U. n. 273 del 20 novembre 2004. Cfr. ROSSI DAL POZZO F., *cit.*, p. 86.

⁽⁵⁴⁶⁾ Sent. TAR Lazio sez. III, 1° aprile 2005, n. 2436.

⁽⁵⁴⁷⁾ Cfr. ROSSI DAL POZZO F., *Servizio di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, *cit.*, pp. 86 e 87.

⁽⁵⁴⁸⁾ In G.U.U.E. C 72 del 24 marzo 2006, p. 4.

⁽⁵⁴⁹⁾ In G.U.U.E. C 93 del 21 aprile 2006, p. 13.

Nei confronti di queste ultime modifiche tuttavia la Commissione avviava un'indagine ai sensi dell'art. 4, par. 3, del reg. Cee 2408/92 ⁽⁵⁵⁰⁾. Secondo la Commissione, infatti, il fatto stesso che il Governo italiano ritenesse possibile che un elevato numero di vettori potesse essere interessato alle rotte onerate dimostrava l'esistenza di un mercato delle stesse che da solo esclude la necessità di imporre degli oneri di servizio pubblico. Inoltre, il maggiorato numero di rotte assoggettate ad oneri di servizio pubblico non veniva giustificato da adeguate ragioni di natura socioeconomica. Infine, la tariffa agevolata sulla base del solo luogo di nascita e non anche di residenza avrebbe potuto, a detta della Commissione, rappresentare un'indebita agevolazione sulla base del mero criterio della nazionalità ⁽⁵⁵¹⁾.

A fronte delle giustificazioni addotte dal Governo italiano, tuttavia, la Commissione approvava in data 27 aprile 2007 l'introduzione degli oneri di servizio pubblico su sedici rotte, purché fosse garantita la sussistenza di cinque condizioni:

- a) libero accesso di ogni vettore alle rotte onerate;
- b) durata prefissata per assicurare la continuità del servizio deve ragionevole e comunque non superiore ad un anno;
- c) le autorità non dovevano impedire ai vettori aerei di prestare servizi sulle rotte onerate al di là dei requisiti minimi;
- d) il diritto dei vettori aerei di prestare servizi su una rotta fra due città non poteva essere subordinato all'obbligo di operare un'altra rotta fra due città;

⁽⁵⁵⁰⁾ Dec. 2006/547/CE della Commissione, del 1° agosto 2006, che avvia un'indagine sull'accesso ai vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, in *G.U.U.E.*, n. L 215 del 5 agosto 2006, p. 31.

⁽⁵⁵¹⁾ Questi ed altri di minore rilievo gli aspetti critici della disciplina italiana, come dettagliatamente elenca ROSSI DAL POZZO F., cit., p. 90 ss.

e) obbligo di riesame con cadenza almeno annuale degli oneri di servizio pubblico e comunque ogni volta che un vettore avesse iniziato ad effettuare o avesse comunicato l'intenzione di effettuare voli su una rotta onerata (⁵⁵²).

Sulla base di queste indicazioni, con DM n. 87-T del 3 luglio 2007 (⁵⁵³) è stato modificato il DM n. 35 del 29 dicembre 2005 e sono stati individuati in Roma-Fiumicino e Milano-Linate gli aeroporti interessati dagli oneri di servizio pubblico; con d. m. 1° agosto del 2007 (⁵⁵⁴), poi, sono stati abrogati il d. m. n. 35 del 29 dicembre 2005 e il d. m. n. 006 del 23 febbraio 2006.

Da ultimo, i più recenti provvedimenti in materia di continuità territoriale sono stati adottati nell'ultimo biennio. In particolare, per quanto concerne i collegamenti tra gli aeroporti isolani e gli scali aeroportuali di Roma-Fiumicino e Milano-Linate, oneri di servizio pubblico sono stati imposti con DM 21 febbraio 2013, n. 61 in *G. U.* 13 marzo 2013, n. 61, con il sistema della tariffa agevolata massima (TAM o tariffa unica) e con decorrenza dal 27 ottobre 2013 (⁵⁵⁵).

Per quanto invece riguarda la c.d. *continuità territoriale due*, ossia quella concernente le rotte minori, considerata la necessità di far cessare gli effetti della continuità territoriale così come disciplinata dal decreto impositivo n. 36/2005 che disciplinava proprio le c.d. *rotte minori sarde*, anche in considerazione del fatto che gli oneri di servizio pubblico imposti sulle rotte Cagliari-Firenze e viceversa,

(⁵⁵²) Alghero-Roma; Alghero-Milano; Cagliari-Roma; Cagliari-Milano; Olbia-Roma; Olbia-Milano; Alghero-Bologna; Alghero-Torino; Cagliari-Bologna; Cagliari-Torino; Cagliari-Verona; Cagliari-Napoli; Cagliari-Palermo; Olbia-Verona; Cagliari-Firenze; Olbia-Bologna. Cfr. ROSSI DAL POZZO F., *cit.*, p. 91 ss.

(⁵⁵³) In *G. U.* n. 176 del 31 luglio 2007.

(⁵⁵⁴) In *G. U.* n. 192 del 20 agosto 2007.

(⁵⁵⁵) Le tratte onerate sono pertanto: Alghero-Roma Fiumicino e viceversa; Alghero-Milano Linate e viceversa; Cagliari-Roma-Fiumicino e viceversa; Cagliari-Milano Linate e viceversa; Olbia-Roma Fiumicino e viceversa; Olbia-Milano Linate e viceversa.

Cagliari-Palermo e viceversa poiché scaduti alla luce dell'art. 16, par. 11 del reg. Ce n. 1008/2008, in quanto sulle stesse non è stato operato alcun servizio di linea per un periodo di oltre 12 mesi, la più recente Conferenza di servizi tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Enac e la Regione Sardegna si è tenuta il 29 ottobre 2013 e 24 gennaio 2014. In tale sede, si è stabilito di assicurare la continuità territoriale tra gli scali sardi di Alghero, Cagliari ed Olbia e gli aeroporti di Bologna, Napoli, Torino e Verona.

Con il successivo decreto di imposizione ⁽⁵⁵⁶⁾, sono quindi stati disposti oneri di servizio pubblico con tariffa agevolata massima sulle tratte Alghero-Bologna e viceversa, Alghero-Torino e viceversa, Cagliari-Bologna e viceversa, Cagliari-Napoli e viceversa, Cagliari-Torino e viceversa, Cagliari-Verona e viceversa, Olbia-Bologna e viceversa, Olbia-Verona e viceversa, i quali diverranno obbligatori a partire dal 26 ottobre 2014 ⁽⁵⁵⁷⁾.

In caso di mancata accettazione degli oneri di servizio pubblico nei termini di cui all'art. 16, par. 9 e 10 del reg. Ce n. 1008/2008, è prevista l'indizione di una gara europea ai sensi dell'art. 17 dello stesso regolamento per l'assegnazione ad unico vettore del diritto di esercire ogni singola rotta in via esclusiva per un periodo di quattro anni.

Va infine detto che la Regione Sardegna ha messo a disposizione per il per il periodo 2014-2017 ben 65 milioni di euro per potenziare i collegamenti tra la stessa e l'Europa e destinati ad una serie di iniziative in tal senso, tra cui proprio l'imposizione di nuovi oneri di servizio.

⁽⁵⁵⁶⁾ DM n. 83 del 14 marzo 2014, in *G.U.* n. 74 del 29 marzo 2014.

⁽⁵⁵⁷⁾ Artt. 2 e 3.

Le considerazioni da ultimo svolte, permettono di affermare che per quanto concerne le problematiche che, in concreto, l'affermarsi della continuità territoriale ha incontrato fino ad oggi, la soluzione potrebbe risiedere nella costruzione di un sistema tale da consentire interventi limitati e di maggiore contemperamento degli interessi sia dei vettori, sia dell'utenza ⁽⁵⁵⁸⁾. Si pensi ad esempio all'imposizione di oneri su singoli *slots*, anziché su rotte intere, oppure su rotte per i soli periodi dell'anno commercialmente poco appetibili, o, ancora, per serie o gruppi di rotte piuttosto che una rotta-una imposizione.

Con riferimento a queste ultime due ipotesi, peraltro, potrebbero sorgere dubbi circa la loro compatibilità con la normativa europea.

Quanto al frazionamento temporale delle rotte, l'art. 16 del reg. Ce 1008/2008, al pari del precedente reg. Cee 2408/92, parla di imposizione di oneri di servizio pubblico su rotte a bassa densità di traffico, dando così l'impressione di riferirsi a rotte da onerare per la loro interezza temporale. Tuttavia, se anziché al significato letterale della norma si guarda alla sua *ratio* ispiratrice, l'interpretazione più confacente a quest'ultima è proprio a favore della frazionabilità delle rotte, per il semplice motivo che è meglio un onere su una frazione temporale di rotta che un onere assente. Per ciò che invece concerne l'onerabilità di serie o gruppi di rotte, né il reg. Cee n. 2408/92, né il reg. Ce. n. 1008/2008 sembrano essere ostativi, posto che entrambi citano la possibilità di istituire oneri di servizio pubblico per singole rotte o serie di rotte ⁽⁵⁵⁹⁾.

⁽⁵⁵⁸⁾ Le proposte che seguono sono tratte da DEIANA M., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, cit., p. 473 ss.

⁽⁵⁵⁹⁾ Art. 4, lett. d) reg. Ce. n. 2408/92 e art. 6, comma 10 reg. Ce n. 1008/2008.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Volendo trarre le fila dell'analisi svolta, si ritiene potersi affermare che, in progresso di tempo, nella materia in esame si è giunti ad una situazione del tutto nuova, nella quale l'obiettivo di una politica comune nel settore del trasporto aereo da meramente eventuale e ben lontana dall'enucleare il concetto di continuità territoriale, quale era all'atto della firma del Trattato di Roma, è divenuta attuale e reale.

Ciò si deve soprattutto all'impegno, finalmente assunto dall'Unione europea, di approdare ad un bilanciamento efficace ed efficiente tra i contrapposti interessi del rispetto della libertà di mercato e dell'applicazione concreta del diritto alla mobilità ⁽⁵⁶⁰⁾. A tal proposito si è avuto modo di constatare come il perseguimento delle suddette finalità sociali ha richiesto, e tutt'oggi presuppone, un intervento capace di sovvertire le normali dialettiche concorrenziali che, proprio per tale ragione, deve avere luogo nel rispetto di limitazioni e restrizioni normativamente previste.

Orbene, come osservato nel corso del capitolo IV, in quest'ottica si ritengono legittimamente compatibili con la – oramai – mutata normativa europea in tema di trasporti, forme di intervento della pubblica autorità, quale l'imposizione di oneri di servizio pubblico, laddove sussista quella serie di presupposti che condensano le istanze di una politica di coesione territoriale finalizzata a quella sociale ed economica ⁽⁵⁶¹⁾.

⁽⁵⁶⁰⁾ Così MASALA L., *Gli aiuti a carattere sociale nel trasporto aereo*, cit., p. 447.

⁽⁵⁶¹⁾ Si veda ancora MASALA L., *Gli aiuti a carattere sociale nel trasporto aereo*, cit., p. 448 e sempre MASALA L., *L'assegnazione degli slot aeroportuali nei voli di linea onerati*, in Cardia M. (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza*

Attraverso il meccanismo dell'imposizione di tali oneri, il principio della c.d. *neutralità del trasporto* (⁵⁶²), è stato, dunque, sostanzialmente sacrificato in favore delle finalità di pubblico interesse e del fondamentale diritto alla mobilità di tutti i cittadini europei.

Sebbene quelli appena enunciati rappresentino oggi un punto fermo nella materia in esame, deve evidenziarsi come questo non ha escluso che il dibattito teorico si sviluppasse ulteriormente, tanto che in tempi recenti si è addirittura arrivati a parlare di *diritto alla continuità territoriale* tra i *diritti dell'insularità*, assieme a quelli all'ambiente, alla cultura sarda, alle risorse naturali come beni comuni, all'uso ufficiale del sardo come categoria di diritti "speciali" dello Statuto sardo (⁵⁶³).

Ciò nonostante, il concetto di insularità, e con esso più in generale l'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale, continuano tutt'oggi a rappresentare una mera deroga al sistema basato eminentemente sulla concorrenza ed il libero mercato, con la conseguenza che il raggiungimento di quest'ultimo, anche per il tramite della continuità territoriale, è rimesso alla libera iniziativa degli Stati membri ed ha una portata necessariamente nazionale (⁵⁶⁴).

Al riguardo, deve criticamente osservarsi come, alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi che precedono, in ordine alle norme europee di diritto originario

sarda, cit., p. 45, in cui si afferma che «l'esigenza di trovare un equilibrato bilanciamento tra i contrapposti interessi del rispetto delle dinamiche di mercato e dell'applicazione concreta del diritto alla mobilità, ha indotto l'Unione europea a ritenere compatibili con la mutata normativa comunitaria nel campo dei trasporti, forme di sostegno finanziario o, comunque, di intervento delle pubbliche autorità, seppure in via del tutto eccezionale e a determinate condizioni».

(⁵⁶²) Sul punto v. FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit., p. 335.

(⁵⁶³) Cfr. CHERCHI R., *I diritti della specialità*, in *Identità e autonomia in Sardegna e in Scozia*, (a cura di Demuro G., Mola F., Ruggiu I.), Bologna, 2013, p. 221.

(⁵⁶⁴) L'osservazione è di FOIS P., *Il principio della continuità*, cit., p. 343.

e di diritto derivato, emerge che mentre i Trattati contengono elementi almeno sufficienti per giustificare appropriate deroghe nei confronti delle regioni insulari, risulta di fatto quasi inesistente l'applicazione che di tali disposizioni hanno fatto le Istituzioni europee, in particolare il Consiglio e la Commissione, essendosi esse sostanzialmente disinteressate dal definire, mediante atti vincolanti, una politica dei trasporti che tenga debitamente conto dell'aspetto dell'insularità di determinate regioni.

D'altra parte, ritenendo condivisibile quanto sostenuto da autorevole dottrina, non può al contempo non evidenziarsi come all'inattività a livello europeo corrisponda una pari corresponsabilità delle stesse regioni interessate per non aver rivendicato con sufficiente determinazione una politica europea nei confronti dell'insularità, in conformità alle previsioni contenute nei Trattati (⁵⁶⁵).

Da ultimo, il discorso relativo alla Sardegna ed alla sua storia relativamente alla continuità territoriale, invece, induce a fare una breve riflessione sull'accennato concetto di insularità e sul rapporto tra queste ultime due.

È, infatti, impossibile prescindere da una riflessione su questo tema, in ragione dell'intima connessione che insiste tra continuità territoriale ed insularità: in Sardegna, infatti, la condizione insulare implica la necessaria realizzazione della continuità territoriale (⁵⁶⁶).

(⁵⁶⁵) Così FOIS P., *Introduzione a La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda.*, cit., p. 17

(⁵⁶⁶) Che lo *status* di isolani sia particolarmente sentito anche a livello politico emerge altresì dalla proposta di inserire il principio di insularità nel nuovo Statuto sardo fatta da in seno alla presentazione a cura di M. Cardia del convegno tenutosi a Cagliari il 6 dicembre 2011 in tema di continuità territoriale, i cui atti sono contenuti in *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda*, (a cura di Cardia M.), Cagliari, 2012. Ribadisce la

Si potrebbe, quindi, parlare di un «diritto di compensazione», attribuendo così agli isolani, al pari di coloro che abitano la terraferma, la possibilità di spostarsi agevolmente sul territorio al di fuori dai confini della propria regione ed essere, in tal modo, isolani, ma non anche isolati (⁵⁶⁷).

Solo in tal modo, infatti, si raggiungerebbe quella coesione territoriale che, alla luce delle esaminate disposizioni dei Trattati europei, dovrebbe consentire a tutti i cittadini dell'Unione, compresi i cittadini residenti nelle isole, di sentirsi più vicini e soprattutto più uguali.

necessità di far valere la suddetta condizione sia verso lo Stato, sia verso l'Unione FOIS P., *La continuità territoriale*, cit., p. 11.

(⁵⁶⁷) La contrapposizione concettuale tra chi è un isolano e chi, invece, è anche isolato, è tratta da DEIANA M., *L'applicazione della continuità territoriale*, cit., p. 35.

BIBLIOGRAFIA

INDICE DEGLI AUTORI CITATI

- AA.VV., *Struttura di mercato e regolamentazione del trasporto aereo*, in F. Padoa Schioppa– Kostoris (a cura di), Bologna, 1995, p. 71 ss.;
- AA.VV., *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in Bruti Liberati E-Donati F. (a cura di), Torino, 2010, p. 7 ss.;
- ABBAMONTE G. B., *Aiuti di Stato e operazioni di ricapitalizzazione nel settore dell'aviazione civile*, in *Dir. U.E.*, 1996, p. 205 ss.;
- ABEYRATNE R., *The decision of the European Court of Justice on open skies – how can we take liberalization to the next level?*, in *Jour. Air law comm.*, 2003, p. 485 ss.;
- ACIERNO S., BAQUERO CRUZ J., *La sentencia Altmark sobre ayudas de Estado y servicios público*, in *Rev. esp. der. eur.*, 2004, p. 169 ss.;
- ADAM M., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 740;
- AGOSTINI M. V., *Regioni europee e scambio ineguale: verso una politica regionale comunitaria?*, Bologna, 1976, p. 8 ss.;
- ANTONINI A., *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2000, p. 67 ss.;
- ANTONINI A., *Attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione*, in *Resp. civ. prev.*, 1998, p. 518 ss.;
- ANTONINI A., *La slot allocation: problemi giuridici*, in AA. VV., *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002, p. 361 ss.;

- ANTONUCCI M., *I servizi di interesse economico generale e gli aiuti di Stato*, in *Cons. Stato*, 2003, II, p. 1356 ss.;
- APARICIO GALLEGO J., *La politica aerocommercial en los inicios del siglo XXI*, in *Estudios de derecho aeronautico y especial*, (a cura di) FOLCHI M. – GUERRERO LEBRÒN M. J. – MADRID PARRA A., Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008, p. 405 ss.;
- ARGENTATI A., *Diritti speciali ed esclusivi e regole comunitarie di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 391 ss.;
- ARRIGO U., *Alitalia e il mercato europeo del trasporto aereo*, in *MCR*, 2005, p. 297 ss.;
- ATHANASSIOU N., *Aspects juridiques de la liberalisation du cabotage européen*, in *Eur. Transp. Law*, 1998, p. 577 ss.;
- ATILI A., *La realizzazione della continuità territoriale*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo. Atti del convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002, p. 171 ss.;
- ATILI A., *La continuità territoriale nella legislazione nazionale*, in Cardia M. (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda. Atti del Convegno di Cagliari, 6 dicembre 2011*, Cagliari, 2012, p. 21 ss.;
- AUSSANT J., *Cabotage and the liberalization of the maritime service sector*, in *Eur. Transp. Law*, 1993, p. 347 ss.;
- AYRAL M., *Trasporto aereo: le responsabilità esterne della Comunità europea*, in *Dir. trasp.*, 2003, p. 150 ss.;
- BACCELLI O., SICILIANO G., *L'applicazione degli oneri di servizio pubblico al trasporto aereo: il caso della Sardegna*, in www.sietitalia.org/contributi;
- BACCELLI O., SENN L., *Il trasporto aereo in Italia. Le imprese e le politiche*, Milano,

2004, p. 8 ss.;

- BACCELLI O., SENN, L. “*Il mercato del trasporto aereo in Italia di fronte alla sfida dei vettori low cost*” in *Economia & Management*, novembre-dicembre, Milano, 2004;
- BADAGLIACCA M., *L’evoluzione della politica europea dei trasporti nell’ottica dello sviluppo sostenibile e dell’integrazione dei trasporti*, in *Giureta*, Vol. XI, 2013, p. 165 ss.;
- BALLARINO T., BELLODI T., *Sugli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997, p. 4 ss.;
- BALLARINO T., BUSTI S., *Diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988, p. 56 ss.;
- BARATTA R., *Aiuti di Stato compatibili con il mercato comune e recupero di altri aiuti in contrasto con obblighi comunitari*, in *Giust. civ.*, 1998, IV, p. 903 ss.;
- BASEDOW J., *National Authorities in European Airline Competition Law*, in *Eur. Competition Law Rev.*, 1988, p. 342 ss.;
- BASSU A., *Diritto internazionale e diritto comunitario nella cooperazione dei Paesi membri della CEE*, in Fois P., Ponzeveroni G. e Bassu A. (a cura di), *La cooperazione transfrontaliera nel Mediterraneo, Aspetti giuridici e politici, Atti del Convegno di Studi organizzato dalla facoltà di giurisprudenza di Sassari, Sassari – Alghero, 18 – 20 aprile 1991*, Sassari, 1993, p. 250 ss.;
- BASTIANON S., *A proposito della dottrina delle essential facilities. Tutela della concorrenza o tutela dell’iniziativa economica?*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 1999, p. 149 ss.;
- BASTIANON S., *Il diritto comunitario della concorrenza e l’integrazione dei mercati*, Milano, 2005, p. 14 ss.;
- BAULMON W., *A ciascuno il tuo: concorrenza e servizio universale*, in *Mercato*,

concorrenza, regole, 1999, p. 65 ss.;

- BELLAN P. G., *L'assegnazione degli slot aeroportuali: problematiche giuridiche*, in *L'attività del trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio. Atti del Convegno di Modena 4 aprile 1997*, Milano, 1998, p. 58 ss.;
- BELLINI N., *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea - Commentario*, in Quadri R., Monaco R., Trabucchi A. (a cura di), vol. I, Milano, 1965, p. 543;
- BELOTTI G., *La normativa europea sugli aiuti di Stato: vademecum per le pubbliche amministrazioni e le imprese*, p. 43 ss.;
- BENACCHIO G. A., *Concorrenza*, in BENACCHIO G. – SIMONI V., *Repertorio di diritto comunitario civile e commerciale*, Padova, 2001, p. 251 ss.;
- BENACCHIO G. A. – PERINI G., *Il sistema degli aiuti di Stato nella politica di concorrenza dell'Unione Europea*, Trento, 2002;
- BENCARDINO F., *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Milano, 2007, p. 53 ss.;
- BIANCHINI M., *Private e public antitrust enforcement nell'ambito dei servizi di interesse economico generale (a proposito della "poliedrica" nozione di impresa*, in *www.juscivile.it*, 2013, 9, p. 523 ss.;
- BIONDI A., *Gli aiuti di Stato*, in Frignani A., Pardolesi R. (a cura di), *La concorrenza*, Torino, 2006, p. 447 ss.;
- BOCCHESI D., *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. Trasp.* 2009, p. 307 ss.;
- BOCCHESI D., CRUSCAMAGNA T., GALDI M., *Il rilascio delle licenze di esercizio ai vettori aerei*, in AA. VV., *Aspetti della normativa comunitaria sui trasporti aerei*, Cagliari, 1999, p. 21 ss.;
- BOGOSIAN R. W., *Aviation negotiations and the U.S. model agreement*, in *Journ. air*

law comm., 1981, p. 1007 ss.;

- BONELLI F., *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Milano, 1996, p. 70 ss.;
- BRIGNARDELLO M., *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Torino, 2000, p. 98;
- BRUZZONE G., *L'abuso di posizione dominante*, in Pace L. F. (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2014, p. 9 ss.;
- BRUZZONE G., MARZULLI M., SEBASTIANI M., *Aiuti di Stato e servizi pubblici locali*, in Vigneri A. (a cura di), *La disciplina dei servizi pubblici locali*, in corso di pubblicazione, la cui bozza è reperibile nel sito www.sipotra.it;
- BUSTI S., *Verso un mercato comune aeronautico*, in *Dir. Comunitario scambi internazionali*, 1992, p. 439 ss.;
- BUSTI S., *Contratto di trasporto aereo*, Milano, 2001, p. 79 ss.;
- BUSTI S., *Brevi note sul mercato unico nel settore dei trasporti aerei* in *Dir. Comun. e degli scambi internaz.*, 1992, p. 437 ss.;
- BUSTI S., *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Trasp.*, 61/1993, p. 71 ss.;
- BUSTI S., *Diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988, p. 56 ss.;
- CAGGIANO G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008, p. 107 ss.;
- CALAMIA A. M., *La nuova disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, Milano, 2004, p. 28 ss.;
- CALARESU M., *Chi governa la mobilità del nord-ovest della Sardegna? E come? Il policy making dei trasporti locali in prospettiva diacronica*, in Tebaldi M. (a cura di), *La governance della mobilità locale*, Bologna, 2010, p. 129 ss.;

- CALLISON J. W., *Airline deregulation – only partially a hoax: the current status of the airline deregulation movement*, in *Journ. air law comm.*, 1980, p. 961 ss.;
- CALVISI G., *Interpellanza urgente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, in *Atto della Camera 2/01482, legislatura 16, seduta di annuncio 628 dell'8 maggio 2012*;
- CANNIZZARO E., PACE L. F., *Le politiche di concorrenza*, in AA. VV., *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, Torino, 2010, p. 293 ss.;
- CARBONE S., MUNARI F., *L'attuazione nell'ordinamento comunitario della direttiva sul libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali*, in *Dir. Comm. Int.*, 2000, p. 105 ss.;
- CARBONE S., MUNARI F., *La legge italiana di riforma dei porti ed il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1994, p. 374 ss.;
- CARDIA M., *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda. Atti del Convegno di Cagliari, 6 dicembre 2011*, Cagliari, 2012, p. 15 ss.;
- CARTA M. C., *Le reti transeuropee quale strumento della coesione economica e sociale nell'ambito della politica euromediterranea*, in www.conoscere.it/documenti/24_38_20090309121702.pdf, p. 2 ss. e 147 ss.;
- CARTEI G. F., *Il servizio universale*, Milano, 2002, p. 174 ss.;
- CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Vol. I, Milano, 2011, p. 279 ss.;
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Bologna, 2000, p. 140 ss. e 286 ss.;
- CEC, (1992), *Regulation n° 2408/92 on Access for Community Air Carriers to intra-Community Air routes*, Commission of the European Communities, Brussels;
- CERULLI IRELLI V., *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 5/2006, p. 778 ss.;

- CESARINI G., CHIOCCHI P., *Certificato di operatore aereo*, in Romanelli G. – Tullio L. (a cura di), *Spunti di studio su: Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei c.d. terzo pacchetto*, Cagliari, 1999, p. 43 ss.;
- CHERCHI R., *I diritti della specialità*, in Demuro G., Mola F., Ruggiu I. (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e in Scozia*, Bologna, 2013, p. 221;
- CHITI M. P., *La liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti e le sue molte deroghe*, in *Giorn. di Dir. Amm.*, 1998, p. 521;
- CIARLO P., *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionalmente garantiti*, in Tullio L. – Deiana M. (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari, 2001, p. 31 ss.;
- CINTIOLI F., *Servizi pubblici e concorrenza, servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 453 ss.;
- COLANGELO M., *L'assegnazione degli slots. Regole e modelli*, Roma, 2009;
- COLETTA C., *Evoluzione delle forme di intervento pubblico sulle tariffe nel settore del trasporto aereo*, in *Dir. prat. av. civ.*, 2/1991, p. 266 ss.;
- COLETTA G., *Il consumatore come titolare del diritto fondamentale al benessere economico*, in S. Prisco (a cura di), *Unione europea e limiti sociali del mercato*, Torino, 2002, p. 133 ss.;
- COMENALE PINTO M. M., *Dalla continuità territoriale nel trasporto aereo alla continuità territoriale nel trasporto marittimo*, in *Dir. Storia*, 2011-2012, n. 10;
- COMENALE PINTO M. M., *Gli open sky nella prospettiva della Corte di Giustizia CE*, in *Dir. tur.*, 2003, p. 57 ss.;
- COMITATO DELLE REGIONI, *La coesione territoriale in Europa*, Lussemburgo, 2003, p. 7 ss.

- COMITATO DELLE REGIONI, *La coesione territoriale in Europa*, Studi CdR E-2002, Bruxelles, 2002 nel sito www.eur-lex.europa.eu;
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Explication des règles applicables aux aides d'État*, in *Droit de la concurrence dans les Communautés européennes*, vol. II B, Bruxelles-Luxembourg, 1997, p. 8 ss.;
- Commissione delle Comunità Europee, *Civil Aviation Memorandum n. 2, Progress towards the development of a Community Air Transport Policy*, COM(84) 72 fin., del 15 marzo 1984, p. 12 ss.;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Disco verde per l'Europa*, Lussemburgo, 2001, p. 26;
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Civil Aviation Memorandum n. 1, Air Transport: a Community Approach*, in *Boll. EC*, suppl. 5/79;
- COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE DELLA CONCORRENZA, *Glossario dei termini utilizzati nell'ambito della politica di concorrenza dell'U.E.: antitrust e controllo delle concentrazioni*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2003;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo. Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM(2008) 616 definitivo, Bruxelles, 6 ottobre 2008, in ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco;
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Guide to the application of the European Union rules on State aid, public procurement and the internal market to service of general economic interest, and in particular to social service of general interest*, 29 aprile 2013, SWD (2013) 53/final/2, consultabile nel sito internet: www.ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_en.pdf;

- CONDORELLI D., *L'allocatione degli slot negli aeroporti congestionati*, in Macchiati A., Piacentino D. (a cura di), *Mercato e politiche pubbliche nell'industria del trasporto aereo*, Bologna, 2006, p. 337 ss.;
- CONETTI G., *Politiche comunitarie – Politica dei trasporti* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXXIII, p. 1 ss.
- CONETTI G., *Manuale di diritto comunitario*, Pennacchini E., Monaco R., Ferrari Bravo L., Puglisi S. (a cura di), vol. II, Torino, 1984, p. 305 ss.;
- COSTANTINO C., *Servizi di interesse economico generale ed aiuti di Stato: il Regolamento n. 360/2012 e la soglia de minimis per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico*, in *Rivista on line del centro di documentazione europea dell'UKE* (Università KorEuropa), in www.koreuropa.eu;
- COSSU M., *Le S.r.l. in house providing per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica locale nel diritto comunitario e nazionale*, in *Le società pubbliche*, a cura di Ibba C., Malaguti M. C., Mazzoni A., Torino, 2011, p. 243;
- DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo. Cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Milano, 2012, p. 311 ss.;
- DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2012, p. 229 ss.;
- DANIELE L., *Private enforcement in materia di aiuti di Stato e ruolo dei giudici nazionali: la nuova comunicazione della Commissione europea*, Torino, 2011, p. 159 ss.;
- DEIANA M., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2001, p. 423 ss.;
- DEIANA M., *Il trasporto fra attività d'impresa e servizio pubblico*, in *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca*, a cura di XERRI A., Cagliari, 2004, p. 89 ss.;

- DEIANA M. – TULLIO L., *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo, atti del convegno di Cagliari 30 giugno – 1 luglio 2000*, ISDIT, Cagliari, 2001, p. 108 ss.;
- DEIANA M., *L'applicazione della continuità territoriale in Sardegna nel decennio 2001-2011*, in Cardia M. (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda. Atti del Convegno di Cagliari, 6 dicembre 2011*, Cagliari, 2012, p. 21 ss.;
- DEIANA M., *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, in *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, p. 473;
- DEIANA M., *Slot Allocation*, in Rizzo M. P. (a cura di), *Gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, 2009, p. 239 ss.;
- DELLA CANANEA G., *Il ruolo della Commissione nell'attuazione del diritto comunitario: il controllo sugli aiuti statali alle imprese*, in *Riv. dir. pubb. com.*, 1992, p. 399 ss.;
- DE LUCA N., *Aiuti di Stato e aviazione civile: la ricapitalizzazione delle compagnie aeree di bandiera*, in *Dir. Trasp.*, 2000, p. 769 ss.;
- DE LUCA N., *Gli aiuti di Stato nel trasporto aereo: inquadramento sistematico e rassegna dei provvedimenti comunitari*, Roma, 2000, p. 5 ss.;
- DEL VISCOVO M., *La continuità territoriale e i trasporti con la Sardegna*, in *Nord e Sud*, 1982, p. 299;
- DE MARZO G., DE SANTIS F., *Codice dei servizi pubblici locali*, Milano, 2007, p. 3;
- DEMPSEY P. S., *Competition in the Air: European Union Regulation of Commercial Aviation*, in *Journ. air. law comm.*, 2001, p. 1049 ss.;
- DEREATTI C., *Trasporto aereo e oneri di pubblico servizio*, in *Trasp.*, 2002, n. 88, p. 165-186;

- DEREATTI C., *Un'importante decisione della commissione sul tema del finanziamento dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. comm. internaz.*, 2005, 319 ss.;
- DIEDERIKS VERSCHOOR I. H. Ph., *An introduction to air law*, The Hague, 2001, p. 52 ss.;
- DIVERIO D., *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche: dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, Milano, 2010, p. 1. ss.
- DOGANIS R. S., *Effectiveness of the Competition Rules within the Single Market*, in *Air Law*, 1994, p. 131 ss.;
- DUPONT-ELLERAY M., *La politique communautaire de l'aviation civile, de la libéralisation du transport aérien au ciel unique européen*, in *Rev. fr. dr. aér.*, 2002, p. 353 ss.;
- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J., *Application des règles de concurrence du Traité CEE à la fixation des tarifs de transports aériens*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1986, p. 519 ss.;
- EHLERMANN C. D., *Imprese pubbliche e controllo degli aiuti di Stato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 413;
- FAZIOLI R., *Dalla proprietà alle regole. L'evoluzione dell'intervento pubblico nell'era delle privatizzazioni*, Milano, 1994, p. 131 ss.;
- FHAY JR. R. J., *Regulation and deregulation after twenty years: what actually changed*, in *Air & space law*, 1999, p. 23 ss.;
- FOIS P., *Cabotaggio marittimo e libera prestazione di servizi*, in AA.VV., *Continuità Territoriale e Servizi di Trasporto Aereo* (Atti del Convegno, Cagliari, 30 giugno – 1 luglio 2000), Cagliari, 2001, p. 109 ss.;
- FOIS P., *Il regime delle isole nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. sarda*, 1999, p. 903 ss.;
- FOIS P., *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento*

comunitario, in *Dir. Trasp.*, 2000, p. 335 ss.;

- FRANKLIN M., PORTER S., *Sovereignty over airspace and the Chicago Convention: Northern Cyprus*, in *Air Law*, 2010, p. 63 ss.;
- FRIEND M., *Competition in the air transport Sector*, in *Eur. Competition Law Rev.*, 1987, p. 207 ss.
- GALETTA D.U., *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Riv. Giur. Circ. Trasp.*, Quad. n. 35, 2002, p. 9;
- GALLO B. A., *Riflessioni generali sugli oneri di servizio pubblico nel settore del trasporto aereo*, in *Riv. Dir. Trasp.*, 2007, p. 69 ss.;
- GALLO D., *Finanziamento dei servizi economico generale e aiuti di Stato nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 893 ss.;
- GALLO D., *Considerazioni introduttive e piano dell'indagine*, in *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010, p. 87 ss.;
- GHERARDINI G., *Nuove prospettive per i trasporti sardi*, in *Sardegna industriale*, Cagliari, 1998, p. 6 ss.;
- GIARDINA A., *Attuali prospettive della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1989, p. 19 ss.;
- GIARDINA A., *La disciplina comunitaria del trasporto aereo: gli sviluppi a seguito della sentenza nel caso Saeed*, in *Dir. comm. int.*, 1989, p. 77 ss.;
- GIARDINA A., *La concorrenza nel trasporto aereo e il problema della ripartizione delle bande orarie negli aeroporti*, in *Dir. Comm. Int.*, 1991, 513 ss.;
- GIGLIONI F., *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazione e servizi pubblici*, Milano, 2008, p. 1-47;

- GIMENO VERDEJO C., *Crònica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas. La sentencia Altmark. Ayuda de Estado y regime comunitario aplicable a la financiación de los servicios públicos*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2003, n. 29, p. 171 ss.;
- GIRARDI P., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Dir. trasp.*, 1993, p. 39 ss.;
- GIRARDI P., *La liberalizzazione dei traffici aerei in vista del mercato unico europeo*, in *Trasp.*, 1993, p. 44 ss.;
- GIRARDI P., *La legge comunitaria 24 aprile 1998 n. 128 e le norme dell'Unione europea in tema di accesso al mercato del trasporto aereo: nuove opportunità ed antichi difetti*, in *Dir. trasp.*, 1998, p. 699 ss.;
- GIRARDI P., COLETTA C., *Assistenza aeroportuale e libero mercato: evoluzione della normativa di diritto comunitario e di diritto interno*, in *Dir. trasp.*, 1996, p. 73;
- GIRARDI P., COLETTA C., *La nuova disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti comunitari*, in *Dir. trasp.*, 1993, p. 705 ss.;
- GIUFFRIDA R., *L'applicabilità delle norme CEE sulla concorrenza alle procedure nazionali di omologazione delle tariffe aeree*, in *Giust. civ.*, 1987, I, p. 463 ss.;
- GONZÁLEZ SANFIEL A. M., *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, 2010, p. 27 ss.;
- GRECO G., GALETTA D. U., *Trasporti terrestri e relativo servizio pubblico*, in Chiti M.P., Greco G. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo europeo*, Milano, II, 1997, p. 1246;
- GRIGOLI M., *Liberalizzazioni e sicurezza nel trasporto aereo comunitario*, in *Trasp.*, 59/1993, p. 3 ss.;
- GRIGOLI M., *Profili del diritto dei trasporti nell'attuale realtà normativa*, Bologna,

2003, p. 271 ss.;

- GUIZZI V., *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 2003, p. 390 ss.;
- HAVEL B. F., *In search of open skies*, The Hague-London-Boston, 1997, p. 41 ss.;
- INGRATOCI C., *Trasporti e contratti di servizio*, Messina, 2000, p. 103 ss.;
- JOHNSON M. A., *Removing Barriers to Market Entry in the Air Transport Industry: The Application of The EC Competition Rules*, in *Leg. Iss. Eur. Int.*, 1993, 2, p. 1 ss.;
- KALLAUGHER J., WEITBRECHT A., *Developments under articles 101 and 102 TFEU in 2010*, in *Eur. Competition Law Rev.*, n. 7, 2011, p. 333 ss.;
- LA SPINA A., MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000, p. 15 ss.;
- LA SPINA M. P., *Le condizioni IATA e la concorrenza nel trasporto aereo di merci*, in *Giureta*, Vol. VIII, 2010, p. 617 ss.;
- LENZ C. O., *The Decision of the European Court of Justice on the applicability of the rules of the Treaty of Rome to air transport*, in Haanappel P. P. C., Petsikas G., Rosales R., Thaker J., *EEC Air Transport*, Deventer-Boston, 1990, p. 33 ss.;
- LOUIS J.V., RODRIGUES S., *Les services d'intérêt économique générale et l'Union européenne*, Bruxelles, 2006, p. 11 ss.;
- MAGLIANO R., *Servizi di interesse economico generale, aiuti di Stato e compensazione di oneri di servizio pubblico: giurisprudenza Altmark e iniziative normative della Commissione CE*, in *Dir. Comm. Internaz.*, 2004, p. 792 ss.;
- MANFRELOTTI R., *Per una sintesi tra iniziativa economica e utilità sociale nel contesto dell'integrazione comunitaria*, in Prisco (a cura di), *Unione europea e limiti sociali del mercato*, Torino, 2002, p. 45 ss.;
- MANZINI P., *I principi comunitari in materia di concorrenza nella nuova disciplina*

del trasporto aereo, in *Dir. comunit. scambi intern.*, 1988, p. 81 ss.;

- MARESCA M., *Regole del mercato e servizi di interesse generale*, in BASTAGNO F., RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano 2007, p. 151 ss.;
- MARINI L., *Privatizzazione e liberalizzazione delle condizioni concorrenziali nella Comunità europea*, in *Riv. dir. comm. Intern.*, 1999, p. 167;
- MARINO S., *Gli aiuti di Stato nella recente giurisprudenza comunitaria (2000-2005)*, in *Dir. U.E.*, 2006, p. 607 ss.;
- MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, in AA.VV., *Continuità Territoriale e Servizi di Trasporto Aereo. Atti del Convegno Sassari – Alghero 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002, p. 112 ss.;
- MASALA L., *Gli aiuti a carattere sociale nel trasporto aereo*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico* (in ricordo di Gabriele Silingardi), Milano, 2002, p. 443 ss.;
- MASALA L., *Obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, in Alfredo Antonini (a cura di), 2008, p. 485 ss.;
- MASALA L., *L'assegnazione degli slot aeroportuali nei voli di linea onerati*, in Cardia M. (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda. Atti del convegno di Cagliari, 6 dicembre 2011*, Cagliari, 2012, p. 43 ss.;
- MASTRODONATO G., *I principi della disciplina antitrust nella giurisprudenza della Corte di Giustizia UE e nel dialogo fra le Corti*, in *Foro Amm.*, 2013, p. 3191 ss.;
- MASUTTI A., *Gli aiuti di Stato nel settore aereo: il <<caso>> Sardegna*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico* (in ricordo di Gabriele Silingardi), Milano, 2002, p. 427 ss.;
- MASUTTI A., *La Corte di Giustizia si pronuncia sulla legittimità degli accordi open*

sky, in *Dir. trasp.*, 2003, p. 158 ss.;

- MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, Milano, 2002, p. 84 ss. e 149 ss.;
- MENDOLA G., *Trasporto pubblico locale e aiuti di Stato*, nota a C. giust. Ce, sentenza del 24 luglio 2003, in causa C-280/00, in *Dir. trasp.*, 2004, p. 455 ss.;
- MEROLA M., *Il “pacchetto” normativo sul finanziamento dei servizi di interesse economico generale alla luce dell’evoluzione giurisprudenziale*, in Bastagno F., Radicati di Brozolo (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano 2007, p. 117 ss.;
- MIGLIANO R., *Servizi di interesse economico generale, aiuti di Stato e compensazione di oneri di servizio pubblico: giurisprudenza Altmark e iniziative normative della Commissione CE*, in *Dir. commercio intern.*, 2004, p. 790 ss.;
- MOAVERO MILANESI E., *I servizi d’interesse generale e d’interesse economico generale*, in Bastagno F., Radicati di Brozolo (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano 2007, p. 89 ss.;
- MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, p. 5 ss. e 124;
- MUNARI F., *La liberalizzazione del trasporto aereo nell’Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, in *Riv. Un. Eur.*, 1999, p. 207 ss.;
- MUNARI F. – ROBERTI G.M., *La disciplina della concorrenza*, Torino, 2000;
- MUNARI F., *Le regole di concorrenza nel sistema del Trattato*, in TIZZANO A. (a cura di), *Il diritto privato dell’Unione europea*, Torino, 2004, p. 1149 ss.;
- NASCIMBENE B., *Il private enforcement delle norme sulla concorrenza*, Milano, 2009, p. 41 ss.;
- NASCIMBENE B., *Concorrenza e libera prestazione dei servizi nella regolamentazione dei sistemi aeroportuali e della ripartizione di traffico*, in *Giur.*

comm., 2003, p. 197 ss.;

- NASCIMBENE B., CONDINANZI M., *Giurisprudenza di diritto comunitario. Casi scelti*, Milano, 2007, p. 386 ss.;
- NICOLAIDES P., *Compensation for Public Service Obligations: the Floodgates of State Aid?*, in *Eur. Competition Law rev.*, 2003, p. 561 ss.;
- NICOLETTI E., *Concorrenza ed efficienza nel settore aeroportuale*, in *Temi e problemi* (a cura dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), Roma, 1998, p. 584 ss.;
- OCSE, *Déréglementation et concurrence dans les transport aériens*, Paris, 1988;
- OCSE, *The Economics of Air Transport*, in *Dir. Eur. Trasp.*, 1994, p. 142 ss.;
- ORLANDI M., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995, 129 ss.;
- ORLANDI M., *Normativa comunitaria sulla concorrenza e giudice nazionale: in merito ad una recente pronuncia della Corte di Cassazione*, in *Dir. U.E.*, 2000, p. 617 ss.;
- ORRÙ E., *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto* in Zunarelli S. (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, in *Trattato di Diritto Commerciale*, 2008, p. 248 ss.;
- PACE L.F., *Diritto europeo della concorrenza*, Padova, 2007, p. 42 ss.;
- PALMERI G., *Gli aiuti di Stato alle attività produttive ed il loro regime comunitario*, II Ed., Rimini, 1992, p. 11 ss.;
- PANDOLFELLI M., *Per una valutazione della politica comunitaria del trasporto aereo*, in *Strutture di mercato e regolamentazione del trasporto aereo*, Bologna, 1995, p. 83;
- PAPPALARDO A., *Il diritto comunitario della concorrenza. Profili sostanziali*,

Milano, 2007, p. 574 ss.;

- PERA A., *Concorrenza e antitrust*, 4a, Bologna, 2009, p. 12 ss.;
- PERFETTI L. R., *Servizi di interesse economico generale e pubblici servizi (sulla Comunicazione della Commissione europea relativa ai servizi di interesse economico generale del 20 settembre 2000*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, p. 479 ss.;
- PESARESI N., SINNAEVE A., GUIGUE-KOEPPEN V., WIEMANN J., RADULESCU M., *The New State Aid Rules for Services of General Economic Interest (SGEI): the Commission Decision and Framework of 20 December 2011*, in *Competition Policy Newsletter*, 2012/1, consultabile nel sito www.ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2012_1_11_en.pdf;
- PINOTTI C., *Interessi pubblici e privati nella disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, in *Amm. It.*, 2000, IV, p. 521 ss.;
- PINOTTI C., *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000, p. 8 ss.;
- PIPPIA D., *Gli accordi di code sharing*, in *Dir. tur.*, 2/2007, p. 113 ss.;
- PISANO M. – PISANO A. L., *Dall'Unione Europea alla Sardegna: un itinerario socio – economico*, Milano, 2004, p. 136 ss.;
- PIVA P., *Norme antitrust e trasporto aereo nelle Comunità europee*, in *Dir. comunit. scambi intern.*, 1988, p. 69 ss.;
- PLATT J. R., *The creation of a community cabotage area in the European Community and its implications for the U.S. bilateral aviation system*, in *Air law*, 1992, p. 183 ss.;
- POCAR F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2001, p. 367 e 394 ss.;

- PORTACCI P., *La disciplina degli slots aeroportuali*, in Zunarelli S. (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008, p. 381 ss.;
- PURELLI S., *La riforma del Regolamento CEE 95/1993 per l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti della Comunità europea*, in *Dir. tur.*, 2005, p. 379;
- RAFFAELLI E. A., *Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, p. 1429 ss.;
- RAFFAELLI E. A., *Malpensa 2000 tra liberalizzazione nel trasporto aereo, regolamentazione del settore e normativa antitrust*, in *Corriere giur.*, 12/1998, p. 1369 ss.
- RAZZITTI L., *La riforma dei trasporti pubblici locali nell'Unione Europea e in Italia: aspetti problematici connessi alla realizzazione di un adeguato assetto concorrenziale del mercato*, in *Dir. comunit. scambi intern.*, 2002, fasc. IV, p. 658 ss.;
- REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, *Rapporto di sintesi*, in *Piano regionale dei trasporti*, Cagliari, 2008, p. 30;
- REGONINI G., *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, 2001, p. 392 ss.;
- RIGUZZI M., *I servizi di traghetto delle Ferrovie dello Stato*, in AA.VV., *Continuità Territoriale e Servizi di Trasporto Marittimo. Atti del Convegno, Cagliari, 30 giugno – 1 luglio 2000*, Cagliari, 2001, p. 89;
- RINALDI BACCELLI G., *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo, Atti del convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002, p. 25 ss.;
- RINALDI BACCELLI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo* in Silingardi G. (a cura di), *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio. Atti del Convegno a Modena 4 aprile 1997*, Milano, 1998, p. 93 ss.;

- RINALDI BACCELLI G., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, in *Dir. prat. av. civ.*, 2/1991, p. 237 ss.;
- RINALDI BACCELLI G., *Concorrenza e liberalizzazione nel trasporto aereo: profili giuridici*, in *Trasp.*, 59/1993, p. 23 ss.;
- RINALDI BACCELLI G., *Trasporto e noleggio nell'esercizio dei servizi aerei di linea*, in *Studi in onore di Gustavo Romanelli*, Milano, 1997, p. 1138 ss.;
- ROBERTI G. M., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1998, p. 200 ss.;
- ROBERTI G. M., USAI S. e VANNINI M., *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1998;
- ROMAGNOLI A., *In tema di aiuti di Stato a finalità regionale concessi ad imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale*, in *Riv. dir. ind.*, 2002, p. 26 ss.;
- ROMANELLI G., TULLIO L. (a cura di), *Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei (c.d. terzo pacchetto)*, Cagliari, 1999, p. 7;
- ROMANO TASSONE, *Il contratto di servizio*, in *Dir. trasp.*, 1998, p. 613 ss.;
- ROSSI DAL POZZO F., *Servizio di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Milano, 2008, p. 77 ss.;
- SALBERINI F., *Disciplina comunitaria della concorrenza e intervento statale nell'economia*, Milano, 1969, p. 33;
- SANCETTA G., *Il servizio di trasporto aereo nella dinamica del sistema turistico*, Padova, 2002, p. 18 ss.;
- SANDULLI M. A. – INVERNIZZI R., *Trasporti aerei e aeroporti*, in CHITI M. P., GRECO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, p. 2025 ss.;
- SANTA MARIA A., *Concorrenza e aiuti di Stato*, Torino, 2006, p. 16 ss.;

- SAWERS D., *Competition in the Air (What Europe can learn from the USA)*, London, 1987;
- SBOLCI L., *La libera circolazione delle merci*, in STROZZI G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea – Parte speciale*, Torino, 2010, p. 2 ss.;
- SCHMID R., *Air transport within the European Single Market – How Will it look after 1992?*, in *Air Law*, 1994, p. 199 ss.;
- SCORZA A., *L'evoluzione recente del mercato internazionale di linea verso la globalizzazione dei servizi*, in *Trasp.*, 72-73/1997, p. 127 ss.;
- SCOTTI E., *Brevi note in tema di servizi pubblici e aiuti di Stato*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2003, p. 3219 ss.;
- SIA M. A. L., *La disciplina dei servizi aerei*, in TULLIO L. – DEIANA M. (a cura di), *Codice dei Trasporti*, Milano, 2011, p. 79 ss.;
- SIA M. A. L., *Il cabotaggio aereo nella convenzione di Chicago del 1944 e nella disciplina comunitaria*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 31 ss.;
- SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 45 ss.; anche in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo. Atti del Convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002, p. 89 ss., nonché in *La liberalizzazione del trasporto aereo e gli oneri di pubblico servizio: normativa comunitaria ed esperienza italiana*, in AA.VV., Fanara E. (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo. (Atti del Convegno di Marisfica, 29 agosto – 4 settembre 1999)*, Messina, 2000, p. 481 ss.;
- SILINGARDI G., *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, in *Riv. giur. circ.*, 1997, p. 512 ss.;
- SILINGARDI G., ANTONINI A., FRANCHI B., *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio: Atti del Convegno, Modena, 4 aprile 1997.*, Milano 1988, p. 21 ss.;

- SILINGARDI G., *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, Padova, 1984, p. 274 ss.;
- SILINGARDI G., *Liberalizzazione del trasporto aereo charter e riflessi sullo sviluppo delle attività turistiche*, in *Riv. giur. circ.*, 1995, p. 681 ss.;
- SILINGARDI G., *I servizi aerei*, in AA. VV., *Il cinquantenario del codice della navigazione. Atti del Convegno svoltosi a Cagliari nei giorni 28-30 marzo 1992*, Cagliari, 1993, p. 215;
- SILINGARDI G., *L'incidenza della normativa comunitaria sul codice della navigazione*, in *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio (Atti del Convegno di Modena 4 aprile 1997)*, 1998, p. 33;
- SORACE D., *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, 1999, p. 371 ss.;
- SØRENSEN F., VAN WEERT W., CHENG JUI LU A., *ECJ ruling on open skies agreements v. future International air transport*, in *Air space law*, 2003, p. 19 ss.;
- SPAGNUOLO A., *Concorrenza e deregolamentazione nel mercato aereo in Italia*, in *Studi economici*, n. 75, 2001, p. 101 ss.;
- STROZZI G., *Gli aiuti di Stato*, in AA.VV., *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, Torino, 2010, p. 351 ss.;
- TELESE L., *Servizi di interesse economico generale e servizio universale nella giurisprudenza e nella normativa comunitaria*, in *Jus*, 1999, p. 947 ss.;
- TESAURO G., *Diritto comunitario*, IV ed., Padova, 2005, p. 775;
- TODINO M., *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 507 ss.;
- TOSATO G. L., BELLODI L. G. (a cura di), *Il nuovo diritto europeo della concorrenza. Aspetti procedurali*, Milano, 2004, p. 28 ss. e 339 ss.;

- TOSORATTI C., *Gli accordi tra vettori aerei*, in *Compendio di diritto aeronautico*, in Lobianco R. (a cura di), Milano, 2009, p. 179 ss.;
- TRIGGIANI E., *I poteri di controllo della Commissione sugli aiuti alle imprese pubbliche*, in *Riv. dir. eur.*, 1990, p. 489 ss.;
- TRIGGIANI E., *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari, 1993, p. 5 ss.;
- TRIMARCHI BANFI F., *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozione e principi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, p. 1063 ss.;
- TROTTA F., *Norme comunitarie e trasporti aerei extracomunitari: il caso Saeed*, in *Dir. trasp.*, I/1991, p. 93 ss.;
- TROVÒ L., *I servizi aerei*, in *Compendio di diritto aeronautico*, in Lobianco R. (a cura di), Milano, 2009, p. 131 ss.;
- TULLIO L., *Liberalizzazione dell'handling e servizio pubblico*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 323 ss.;
- TUO C., *Il Trasporto aereo nell'Unione Europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, Torino, 2008, p. 24;
- TURCO BULGHERINI E., *La disciplina giuridica degli accordi aerei bilaterali*, Padova, 1984, p. 2 ss.;
- TURCO BULGHERINI E., *Servizi aerei di linea e servizi aerei non di linea*, in AA. VV., *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002, p. 392 ss.;
- URSI R., *L'evoluzione della nozione di servizio economico generale nel processo di integrazione europea*, in *Nuove autonomie*, 2002, p. 143 ss.;
- VALDANI E., JARACH D., *Compagnie aeree e deregulation: strategie di marketing nei cieli senza frontiere*, Milano, 1997, p. 132 ss.;

- VECCHIETTI V., LIBERATI M., *La cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione europea nel settore degli aiuti di Stato*, in Pace L. F. (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2014, p. 1-8;
- VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2013, p. 173;
- VISMARA F., *La nuova disciplina comunitaria in materia di concorrenza: il Reg. Ce 1/2003*, in *Studium juris*, 2004, p. 1518 ss.;
- VUILLERMOZ R., *Vademecum sulla disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato*, in www.to.camcom.it/vademecumaiutistato, p. 21 ss.;
- ZANELLI E., *Servizio pubblico e sentenza Altmark: l'anello mancante?*, in *Pol. diritto*, 2004, 175 ss.;
- ZUCCHETTI R., RAVASIO M., *Trasporti e concorrenza*, Milano, 2001, p. 24 ss.;
- ZUNARELLI S., PULLINI A., *I servizi di trasporto aereo*, in *Il diritto del mercato del trasporto*. (a cura di) ZUNARELLI S., in *Trattato di Diritto Commerciale*, 2008, p. 11 e 23 ss.;
- ZUNARELLI S., *Il nuovo regime dei servizi di trasporto pubblico locale*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, in *Dir. maritt.*, numero speciale, 2010, p. 1215 ss.;
- ZUNARELLI S., *La regolazione dei mercati del trasporto: il ruolo delle istituzioni comunitarie* in *Il diritto del mercato del trasporto*, in Zunarelli S. (a cura di), *Trattato di Diritto Commerciale*, 2008, p. 1-10;
- ZUNARELLI S., *Il sostegno finanziario pubblico ai servizi di trasporto*, in ZUNARELLI S., ROMAGNOLI A. E CLARONI A., *Casi e materiali di diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2005, p. 185 ss.;
- ZUNARELLI S., *Il libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. trasp.*, 2002, p. 463

**INDICE DEI DOCUMENTI E DEGLI ATTI NORMATIVI DI DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA CITATI**

- Trattato che istituisce la Comunità economica europea, stipulato a Roma in data 25 marzo 1957, in *UNTS*, vol. 294, p. 17 ss., ratificato dallo Stato italiano con Legge n. 1203/1957, in *G.U.* (suppl. ord.) n. 317, del 23 dicembre 1957, ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958. Il testo consolidato del Trattato è pubblicato in *G.U.C.E.*, n. C 321, del 29 dicembre 2006;
- Reg. Cee n. 141/1962 del Consiglio, del 26 novembre del 1962, relativo alla non applicazione del regolamento n. 17 del Consiglio al settore dei trasporti, in *G.U.C.E.* n. 124, del 28 novembre 1962, p. 2751 ss., ora sostituito dal Reg. Ce n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 (attualmente artt. 101 e 102 TFUE) del Trattato, in *G.U.C.E.*, L 1/1 del 4 gennaio 2003, p. 1 ss., a sua volta successivamente modificato dal Reg. Ce n. 411/2004 del 09 marzo 2004, in *G.U.C.E.*, L. 68 del 06 marzo 2004 e dal Reg. Ce n. 1419/2006 del 18 ottobre 2006, del Consiglio, del 25 settembre 2006, che abroga il reg. Cee n. 4056/86, che determina le modalità di applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato ai trasporti marittimi, e che modifica il regolamento Ce n. 1/2003 estendendone il campo di applicazione al cabotaggio e ai servizi internazionali di trasporto con navi da carico non regolari, in *G.U.C.E.*, L 269 del 28 settembre 2006, p. 1 ss.;
- Risposta della Commissione all'interrogazione scritta n. 48 dell'On. Burbacher, in *G.U.C.E.* C 125, del 17 agosto 1963, p. 2235-2236;
- Reg. Cee n. 1191/69 del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, in *G.U.C.E.* n. 156 del 28 giugno 1969, p.

1 ss., modificato dal reg. Cee n. 1893 del 2 giugno 1991 ed abrogato dal reg. Ce n. 1370/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti CEE del Consiglio n. 1191/69 e n. 1107/70, entrato in vigore a partire dal 3 dicembre 2009, in *G.U.U.E.*, n. L 315 del 3 dicembre 2007, p. 1 ss.;

- Dec. Ce della Commissione del 2 dicembre 1975, *AOIP/Beyard*, in *G.U.C.E.*, L 6/1976;
- Reg. Cee n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale in *G.U.C.E.* n. L 73 del 21.3.1975, p. 1 ss., sostituito dal Reg. Cee 1787/84 del Consiglio, del 19 giugno 1984, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, in *G.U.C.E.* n. L 169, del 28 giugno 1984, p. 1 ss., a sua volta parzialmente abrogato dal Reg. Cee n. 4254/88, del Consiglio del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del Reg. Cee n. 2052/88, per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale, in *G.U.C.E.*, n. L 374, del 31 dicembre 1988, p. 15 ss.;
- Decisione della Commissione del 14 luglio 1986, *Fibre ottiche*, in *G.U.C.E.*, L 236/1986, p. 30 ss.;
- Reg. Cee 3975/87 del Consiglio del 14 dicembre 1987, relativo alle modalità di applicazione delle regole della concorrenza alle imprese di trasporti aerei, in *G.U.C.E.* del 31 dicembre 1987, n. L. 374, p. 1 ss., modificato dal reg. Cee n. 2410 e dal reg. Cee. 2411, entrambi del 23 luglio 1992 ed abrogato dal reg. Ce n. 411 del 26 febbraio 2004, in *G.U.C.E.*, n. L 068 del 6 marzo 2004, p. 1-2, da ultimo sostituito dal Reg. Ue n. 487/2009, del 25 maggio 2009, in *G.U.U.E.*, n. L 148, dell'11 giugno 2009, p. 1;
- Reg. Cee 3976/87 del Consiglio del 14 dicembre 1987, relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3 del trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei, in *G.U.C.E.* del 31 dicembre 1987, n. L.

374, p. 9 ss., oggi abrogato dal reg. Ce n. 487/2009 del Consiglio del 25 maggio 2009, in *G.U.U.E.*, n. L 148, dell'11 giugno 2009, p. 1;

- Dir. Cee n. 601/87 del Consiglio del 14 dicembre 1987, sulle tariffe per i servizi aerei di linea tra gli Stati membri, in *G.U.C.E.* del 31 dicembre 1987, n. L. 374, p. 12 ss., abrogata;
- Dec. Cee n. 602/87 del Consiglio del 14 dicembre 1987, sulla Ripartizione della capacità passeggeri tra vettori aerei nei servizi di linea tra Stati membri e sull'accesso dei vettori aerei alle rotte di servizio aereo di linea tra Stati membri, in *G.U.C.E.* del 31 dicembre 1987, n. L. 374, p. 19 ss., abrogata;
- Atto Unico Europeo, in *G.U.C.E.*, n. L 169 del 29 giugno 1987, p. 1 ss.;
- Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore solo il 1° novembre 1993, in *G.U.C.E.*, n. C 224 del 31 agosto 1992, p. 1 ss.;
- Reg. Cee n. 2342/90, sulle tariffe dei servizi aerei di linea, in *G.U.C.E.*, n. L. 217 dell'11 agosto 1990, p. 1 ss., sostituito dal Reg. n. 2409/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci, in *G.U.C.E.*, n. L 240, del 24 agosto 1992, p. 15, oggi abrogato dal Reg. Ce n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss.;
- Reg. Cee n. 2343/90 del Consiglio del 24 luglio 1990, sull'accesso dei vettori aerei alle rotte intracomunitarie di servizio aereo di linea e sulla ripartizione della capacità passeggeri tra vettori aerei nei servizi aerei di linea tra Stati membri, in *G.U.C.E.* n. L. 217 del 2 agosto 1990, sostitutivo della Dec. n. 602/87, in materia di ripartizione della capacità di trasporto aereo tra vettori comunitari operanti sulla medesima rotta intracomunitaria, parzialmente sostituito dal Reg. Ce n. 2408/92, a sua volta da

ultimo abrogato dal Reg. Ce n. 1008/2008, in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss.;

- Reg. Cee del Consiglio n. 2407/92, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei, in *G.U.C.E.*, 4 agosto 1992, n. L. 240, p. 1 ss., anch'esso da ultimo abrogato dal Reg. Ce n. 1008/2008, in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss.;
- Reg. Cee del Consiglio n. 2408/92, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della comunità alle rotte intracomunitarie, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 8 ss., anch'esso abrogato dal Reg. Ce 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss.;
- Reg. Cee del Consiglio n. 2409/92, del 23 luglio del 1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 15 ss., anch'esso abrogato dal Reg. Ce 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss.;
- Reg. Cee del Consiglio n. 2410/92, del 23 luglio 1992, che modifica il Reg. Cee n. 3975/87 relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei, in *G.U.C.E.*, 24 agosto 1992, n. L. 240, p. 18, da ultimo modificato dal Reg. Ce 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss.;
- Reg. Cee del Consiglio n. 2411/92, del 23 luglio 1992, che modifica il Regolamento CEE n. 3976/87 relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3 del trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei, in *G.U.C.E.*, del 24 agosto 1992, n. L. 240 del 1992, p. 19 ss., da ultimo abrogato dal Reg. Ce n. 487/2009 del Consiglio del 25 maggio 2009, attualmente in vigore;

- Reg. Cee n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo), in *G.U.C.E.*, n. L 364 del 12 dicembre 1992, p. 7 ss., in vigore;
- Accordo SEE relativo agli Aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, pubblicate in *G.U.C.E.*, n. C 350/5, del 10 dicembre 1994, p. 1 ss.;
- Decisione n. 317/92, in *G.U.C.E.*, n. L 171 del 1992;
- Reg. Ce n. 1617/93 del Consiglio, del 25 giugno 1993, relativo all'applicazione dell'art. 85, par. 3 del Trattato CEE ad alcune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate aventi per oggetto, sui servizi aerei di linea, la programmazione congiunta ed il coordinamento degli orari, gli esercizi congiunti, le consultazioni sulle tariffe per i passeggeri e le merci e l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti, in *G.U.C.E.*, n. L. 155 del 26 giugno 1993, p. 18 ss., i cui effetti sono cessati il 30 giugno 2005, modificato dal Reg. Ce n. 545/2009, del 18 giugno 2009, in *G.U.U.E.*, n. L 167 del 29 giugno 2009, p. 24;
- Reg. Cee n. 95/93 del Consiglio del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, in *G.U.C.E.*, n. L 14 del 22.1.1993, p. 1 ss., modificato dal successivo Reg. Ce n. 793/2004 del Parlamento europeo e del consiglio del 21 aprile 2004 e, da ultimo, dal Reg. Ue n. 545/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che modifica il reg. Cee n. 95/93 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, in *G.U.U.E.*, n. L 167 del 29 giugno 2009, p. 24 ss.;
- Decisione Cee n. 347/93, della Commissione del 28 maggio 1993 sul caso *Viva Air*, in *G.U.C.E.*, n. L 140 dell'11 giugno 1993;

- Lettera della Commissione agli Stati membri del 23 marzo 1993, SG(93) D/06878, *Nota sull'applicazione del principio "de minimis" di cui alla disciplina comunitaria degli aiuti alle piccole e medie imprese*; Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti *de minimis*, in *G.U.C.E.*, n. C 68, del 6 marzo 1996, p. 9 ss. ;
- Decisione Ce n. 290/94, *TATI*, in *G.U.C.E.* n. L. 127 del 19 maggio 1994, p. 22 ss.;
- Decisione Ce n. 291/94, *TAT II*, in *G.U.C.E.* n. L. 127 del 19 maggio 1994, p. 18 ss.;
- Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli artt. 92 e 03 TCE e dell'art. 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, in *G.U.C.E.*, C 350, del 10 dicembre 1994, p. 5 ss.;
- Decisione della Commissione del 6 luglio 1994, n. 666/94, in *G.U.C.E.*, n. L 260, p. 27 ss., relativa alla compensazione del passivo maturato da TAP sulle rotte delle regioni autonome delle Azzorre e di Madera;
- Comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione in materia di aiuti di Stato, in *G.U.C.E.*, C 312, del 23 novembre 1995, p. 8;
- Decisione della Commissione dell'8 febbraio 1995, relativo all'aiuto di Stato NN-135/1992 Francia (caso *La Poste*), in *G.U.C.E.*, n. C 262, del 7 ottobre 1995, p. 11;
- Decisione della Commissione del 19 luglio 1995, n. 110/96, relativa agli aiuti concessi per l'esercizio di servizi aerei dalla L. 20 gennaio 1994 della Regione Sardegna, in *G.U.C.E.*, 2 febbraio 1996, n. L. 26, p. 29 ss.;
- Decisione della Commissione europea del 7 novembre 1996, concernente il finanziamento nei confronti dell'emittente pubblica RTP (*Radiotelevisão Portuguesa*);

- Comunicazione della Commissione «I servizi di interesse generale in Europa», in *G.U.C.E.* n. C 281 del 26.9.1996, p. 3;
- Reg. Cee n. 1523/96, della Commissione, del 24 luglio 1996, che modifica il Regolamento Cee n. 1617/93 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del trattato ad alcune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate aventi per oggetto, sui servizi aerei di linea, la programmazione congiunta e il coordinamento degli orari gli esercizi, congiunti, le consultazioni sulle tariffe per i passeggeri e le merci e l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti, in *G.U.C.E.*, n. L 190, del 31 luglio 1996, p. 11;
- Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, in *G.U.C.E.*, n. C 340, del 10 novembre 1997, p. 1 ss.;
- Reg. Ce n. 994/98 del Consiglio, del 7 maggio 1998, sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato che istituisce la Comunità europea (oggi artt. 107 e 108 TFUE) a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, in *G.U.C.E.*, n. L 142 del 14 maggio 1998 p. 1-4, come modificato dal Reg. Ce n. 1628/2006 della Commissione, del 24 ottobre 2006, relativo all'applicazione degli e degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale, in *G.U.C.E.*, n. L 302, dell'1 novembre 2006, p. 29, a sua volta abrogato dal Reg. Ce n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), in *G.U.U.E.*, n. L 214, del 9 agosto 2008, p. 3 ss., i cui effetti si sono prodotti fino al 31 dicembre 2013;
- Reg. Ce del Consiglio n. 659/99 recante modalità di applicazione dell'art. 88 TCE, ora art. 108 TFUE, in *G.U.C.E.*, L 83 del 27 marzo 1999, p. 1 ss., da ultimo modificato dal Reg. Ue n. 734/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013, in *G.U.U.E.*, n. L 204, del 31 luglio 2013, p. 15 ss.;

- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *G.U.C.E.*, n. C 364, del 18 dicembre 2000, p. 1 ss.;
- Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000, che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario - Interreg III, in *G.U.C.E.*, C 143 del 23.05.2000;
- Comunicazione della Commissione «I servizi di interesse generale in Europa», in *G.U.C.E.*, n. C 17, del 19 gennaio 2001, p. 4;
- Relazione sui servizi di interesse economico generale presentata al Consiglio europeo di Laeken, COM(2001) 598 def del 17 ottobre 2001;
- Comunicazione della Commissione che modifica gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo - INTERREG III, in *G.U.C.E.*, C 239 del 25 agosto 2001;
- Reg. Ce 69/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore, in *G.U.C.E.*, L 10 del 13 gennaio 2001, successivamente sostituito dal Reg. Ce n. 1998/2006, in *G.U.C.E.*, L 379 del 28 dicembre 2006, p. 5 ss.;
- *Libro verde della Commissione* del 21 maggio 2003, sui servizi d'interesse generale COM(2003)270, in *G.U.C.E.*, n. C 76, del 25.03.2004;
- Reg. Ce n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 (attualmente artt. 101 e 102 TFUE) del Trattato, in *G.U.C.E.*, L 1/1 del 4 gennaio 2003, p. 1 ss., successivamente modificato dal Reg. Ce n. 411/2004 del 09 marzo 2004, in *G.U.C.E.*, L. 68 del 06 marzo 2004 e dal Reg. Ce n. 1419/2006 del 18 ottobre 2006, in *G.U.C.E.*, l 269 del 28 settembre 2006, da ultimo sostituito dal Reg. Ue n. 487/2009, del Consiglio del 25

maggio 2009, in *G.U.U.E.*, n. L 148, dell'11 giugno 2009, p. 1;

- Reg. Ce n. 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del Reg. Ce n. 659/1999, in *G.U.C.E.*, L 140 del 30 aprile 2004, p. 1 ss., modificato dal Reg. Ce n. 271/2008 della Commissione, del 30 gennaio 2008, in *G.U.C.E.*, n. L 82 del 25 marzo 2008, p. 1 ss.;
- Reg. Ce n. 847/2004 relativo alla negoziazione e all'applicazione di accordi in materia di servizi aerei stipulati dagli Stati membri con i Paesi terzi, in *G.U.C.E.*, L. 157, del 30 aprile 2004, p. 7 ss.;
- Reg. Cee n. 411/2004 del Consiglio, del 26 febbraio 2004, che abroga il Reg. Cee n. 3975/87 e modifica il Reg. Cee n. 3976/87 e il Reg. Cee n. 1/2003 relativamente ai trasporti aerei tra la Comunità e i paesi terzi, in *G.U.U.E.*, 6 marzo 2004, n. L 68, p. 1 ss. ed ora sostituito dal Reg. Ue n. 487/2009, del Consiglio del 25 maggio 2009, in *G.U.U.E.*, n. L 148, dell'11 giugno 2009, p. 1;
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al comitato delle Regioni, *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, COM (2004) 374, non pubblicata in *G.U.C.E.*, in www.europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/l23013b_it.htm;
- Comunicazione della Commissione agli Stati membri, del 2 settembre 2004, che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta ad incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo - INTERREG III, in *G.U.C.E.*, C 226 del 10 settembre 2004;
- Comunicazione COM(2004) 374 def. della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 12 maggio 2004, intitolata «Libro bianco sui servizi d'interesse generale», non pubblicata in *G.U.C.E.*, consultabile nel sito: www.europa.eu/legislation_summaries/

competition/state_aid;

- decisione 2005/842/CE della Commissione del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'art. 86 paragrafo 2 del TCE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione di Servizi di interesse economico generale, in *G.U.U.E.*, del 29 novembre 2005, n. L 312, p. 67 ss.;
- Direttiva 2005/81/Ce della Commissione, del 28 novembre 2005, che, modificando la direttiva 80/723/Cee relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, prevedeva la separazione contabile per le imprese beneficiarie di compensazioni di obblighi di servizio pubblico, in *G.U.U.E.* del 29 novembre 2005, n. L 312, p. 47 ss.;
- Comunicazione della Commissione-Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, in *G.U.U.E.*, C 297, del 29 novembre 2005, p. 4 ss.;
- Reg. Ce n. 1419/2006 del 18 ottobre 2006, del Consiglio, del 25 settembre 2006 , che abroga il regolamento (CEE) n. 4056/86, che determina le modalità di applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato ai trasporti marittimi, e che modifica il regolamento (CE) n. 1/2003 estendendone il campo di applicazione al cabotaggio e ai servizi internazionali di trasporto con navi da carico non regolari, in *G.U.C.E.*, l 269 del 28 settembre 2006, p. 1 ss.;
- Reg. n. 1791/2006 del Consiglio, del 20 novembre 2006, che adegua taluni regolamenti e decisioni in materia di libera circolazione delle merci, libera circolazione delle persone, diritto delle società, politica della concorrenza, agricoltura (compresa la normativa veterinaria e fitosanitaria), politica dei trasporti, fiscalità, statistiche, energia, ambiente, cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, unione doganale, relazioni esterne, politica estera e di sicurezza comune e istituzioni, a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania, in

G.U.U.E., L 363 del 20 dicembre 2006, p. 1 ss.;

- Reg. Ce n. 1627/2006 della Commissione del 24 ottobre 2006, che modifica il reg. Ce n. 794/2004 relativamente ai moduli standard per la notifica degli aiuti, in *G.U.C.E.*, 1 novembre 2006, n. L 302, p. 10 ss.;
- Reg. Ce n. 1935/2006 della Commissione del 20 dicembre 2006, recante modifica del reg. Ce n. 794/2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in *G.U.C.E.* del 30 dicembre 2006, n. L 407, p. 1 ss.;
- Reg. Ce n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 (oggi artt. 107 e 108 TFUE) del trattato agli aiuti d'importanza minore (*de minimis*), in *G.U.U.E.*, n. L 379 del 28 dicembre 2006, p. 5 ss., in vigore fino al 31 dicembre 2013, da ultimo sostituito dal Reg. Ue n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*», in *G.U.U.E.*, n. L 352, del 24 dicembre 2013, p. 1 ss.;
- Reg. Ce n. 1857/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 TCE agli aiuti di stato a favore delle piccole e medie imprese attive nella produzione di prodotti agricoli e recante modifica del reg. Ce n. 70/2001, come modificato dal regolamento Ue della Commissione n. 1114/2013 del 7 novembre 2013, che modifica il reg. n. 1857/2006 per quanto riguarda il suo periodo di applicazione, in vigore fino al 30 giugno 2014, in *G.U.C.E.*, n. L 358, del 16 dicembre 2006, p. 3, abrogato, da ultimo, dal Reg. Ue n. 702/2014;
- *Orientamenti in materia di aiuti a finalità regionale 2007-2013*, in *G.U.U.E.*, C 54 del 4 marzo 2006, p. 13 ss.;
- Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, entrato in vigore il 1° gennaio 2009, in *G.U.U.E.* del

17 dicembre 2007, n. C 306, p. 1 ss.;

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2007) 725, del 20 novembre 2007, che accompagna la comunicazione «Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo. I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo», non pubblicata in *G.U.C.E.*, ma consultabile nel sito www.europa.eu/legislation_summaries;
- Comunicazione della Commissione – Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili, in *G.U.C.E.*, C 272, del 15 novembre 2007, p. 4;
- Reg. Ce n. 271/2008 della Commissione, del 30 gennaio 2008, che modifica il reg. Ce n. 794/2004 recante disposizioni di esecuzione del reg. Ce n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'art. 93 del trattato CE, in *G.U.C.E.* del 25 marzo 2008, n. L 82, p. 1 ss.;
- Reg. Ce n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), in *G.U.U.E.*, n. L 214, del 9 agosto 2008, p. 3 ss., i cui effetti si sono prodotti fino al 31 dicembre 2013, da ultimo modificato dal Reg. Ue n. 1224/2013, della Commissione del 29 novembre 2013, che modifica il reg. Ce n. 800/2008 per quanto riguarda il periodo di applicazione, in *G.U.U.E.*, n. L 320 del 30 novembre 2013, p. 22 ss.;
- Reg. Ce n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *G.U.U.E.*, 31 ottobre 2008, n. L 293, p. 3 ss., che abroga i regolamenti Cee n. 2407/92, n. 2408/92 e n. 2409/92;
- Reg. Ce n. 1147/2008, della Commissione del 31 ottobre 2008, del 31 ottobre 2008, che modifica il reg. Ce n. 794/2004 della Commissione recante disposizioni di

esecuzione del reg. Ce n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, per quanto concerne la parte III.10 dell'allegato I, in *G.U.C.E.*, n. L 313 del 22 novembre 2008, p. 1;

- Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM(2008)616, Bruxelles, 6 ottobre 2008;
- Comunicazione della Commissione denominata «Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'art. 102 TFUE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti», in *G.U.U.E.*, C 45 del 25 febbraio 2009, p. 7;
- Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali, in *G.U.C.E.*, C 85, del 9 aprile 2009, p. 1;
- Reg. Ue n. 487/2009, del Consiglio del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione dell'articolo 81, pgf. 3 del trattato (oggi art. 101, pgf. 3 TFUE) a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei, in *G.U.U.E.*, dell'11 giugno 2009, L 148, p. 1 ss., attualmente in vigore;
- Reg. Ue n. 545/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che modifica il reg. Cee n. 95/93 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, in *G.U.U.E.*, n. L 167 del 29 giugno 2009, p. 24 ss.;
- Reg. Ue della Commissione n. 1125/2009 del 23 novembre 2009, in *G.U.U.E.*, L 308 del 24 novembre 2009, p. 24 ss.;

- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000, in *G.U.U.E.*, n. C 83, del 30 marzo 2010, p. 389 ss.;
- Protocollo n. 26 al Trattato di Lisbona sui «*Servizi di interesse generale*», in *G.U.U.E.*, n. C 83, del 30 marzo 2010, p. 308.
- Comunicazione della Commissione «Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», del 3.3.2010, COM(2010) 2020 final, in *www.eur-lex.europa.eu*;
- Comunicazione della Commissione COM(2011) 900 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa», Bruxelles, 20 dicembre 2011, consultabile all'indirizzo web: *www.ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework*;
- Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (2012/C 8/02), in *G.U.U.E.*, n. C8, dell'11 gennaio 2012, p. 4 ss.;
- Comunicazione della Commissione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato dell'U.E., Bruxelles, 8 maggio 2012, COM(2012)209 final;
- Reg. Ue n. 360/2012 della Commissione del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, in *G.U.U.E.*, n. L 114, del 26 aprile 2012, p. 8 ss.;
- Reg. Ue n. 734/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013 che modifica il Reg. Ce n. 659/1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in *G.U.U.E.*, n. L 204, del 31 luglio 2013, p. 15 ss.;

- Reg. Ue n. 1224/2013, della Commissione del 29 novembre 2013, che modifica il reg. Ce n. 800/2008 per quanto riguarda il periodo di applicazione, in *G.U.U.E.*, n. L 320 del 30 novembre 2013, p. 22 ss.;
- Reg. Ue n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il reg. Ce n. 1084/2006 del Consiglio, in *G.U.U.E.*, n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 281 ss.;
- Reg. Ue n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il reg. Ce n. 1080/2006, in *G.U.U.E.*, n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 289 ss.;
- Reg. Ue n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in *G.U.U.E.*, del 20 dicembre 2013, n. L 347, p. 320 ss.;
- Reg. Ue n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis», in *G.U.U.E.*, n. L 352, del 24 dicembre 2013, p. 1 ss.;
- Reg. Ue n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE, in *G.U.U.E.* del 26 giugno 2014, n. L 187, p. 1 ss.;
- Reg. Ue n. 702/2014 della Commissione, del 25 giugno 2014, che dichiara

compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il Reg. Ce n. 1857/2006, in *G.U.U.E.*, n. L 193, del 1 luglio 2014, p. 1 ss.

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

DELL'UNIONE EUROPEA CITATA

- C. giust. Ce, sentenza del 25 giugno 1970, *Francia c. Commissione*, causa 47/69, in *Racc.*, p. 487 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 14 luglio 1972, causa 48/69, *ICI c. Commissione*, in *Racc.*, p. 619 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 14 luglio 1972, causa 48/69, *ICI c. Commissione*, in *Racc.*, p. 619 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza *Continental Can c. Commissione* del 21 febbraio 1973, causa 6/72, in *G.U.C.E.* p. 217 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, *Commissione c. Francia (Marinai francesi)*, in *Racc.*, 1974, p. 359 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 2 luglio 1974, causa 173/73, *Italia vs Commissione*, in *Racc.*, 1974, p. 709 ss.;
- C. giust. Cee, sentenza del 21 marzo 1974, causa C-127/73, *BRT c. SABAM*, in *Racc.*, 1974, p. 313 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 22 marzo 1977, causa C -78/76, *Steinike und Weinling c. Germania*, in *Racc.*, 1975, p. 595 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 22 marzo 1977, causa C -78/76, *Steinike und Weinling c. Germania*, in *Racc.*, 1975, p. 595 ss.;
- C. giust. Ce, 12 ottobre 1978, causa 156/77, *Commissione c. Regno del Belgio*, in

Racc., 1978, p. 1881 ss.;

- C. giust. Cee, sentenza del 14 febbraio 1978, causa C-27/76, *United Brands Company c. Commissione*, in *Racc.*, 1978, p. 207 ss.;
- C. giust. Cee, sentenza del 13 febbraio 1979, causa C-85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. c. Commissione*, in *Racc.*, 1979, p. 461 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 17 settembre 1980, *Philip Morris*, causa 730/79, in *Racc.*, p. 2671 ss.;
- C. giust. Cee, sentenza del 9 novembre 1983, *Michelin I c. Commissione*, in *Racc.*, 322/81, p. 3461 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 25 ottobre 1983, causa 107/82, *Sandoz AG c. Commissione*, in *Racc.*, p. 3151 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 12 luglio 1984, causa 170/83, *Hydrotherm*, in *Racc.*, 1984, p. 2999 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 14 novembre 1984, *Intermills*, causa 323/82, in *Racc.*, p. 3809 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 30 gennaio 1985, *Commissione c. Francia*, causa 290/83, in *Racc.*, p. 483 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza 22 maggio 1985, causa 13/83, *Parlamento Europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, in *Racc.*, 1985, p. 1513 ss.;
- C. giust. Cee, sentenza 30 aprile 1986, cause riunite da 209 a 213/84 (*Nouvelles Frontières*), in *Racc.*, 1986, p. 1425 ss.;

- C. giust. Ce, sentenza del 14 ottobre 1987, causa C-248/84, *Germania c. Commissione*, in *Racc.*, p. 4013 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza dell'11 aprile 1989, *Ahmed Saeed*, causa 66/86, in *Racc.*, 1989, p. 803 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 14 febbraio 1990, causa C.301/87, *Francia c. Commissione* (detta anche *Boussac*), in *Racc.*, p. I-307 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 21 marzo 1991, *Alfa Romeo*, causa 305/89, in *Racc.*, p. I-1603 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Hofner e Helser*, in *Racc.*, 1993, p. I-2010 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 17 dicembre 1991, causa C-6/89, *Enichem Anic c. Commissione*, in *Racc.*, p. II-1623 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 21 marzo 1991, *Italia c. Commissione*, causa 303/88, in *Racc.*, p. I-1433 ss.;
- Trib. Ce, sentenza del 24 ottobre 1991, causa T-1/89, *Rhône Poulenc SA*, in *Racc.*, p. II-867 ss.;
- Trib. Ce, sentenza del 10 marzo 1992, cause riunite T-68/89, T-77/89 e T-78/89, *Vetro piano*, in *Racc.*, 1992, p. II-1403 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 19 maggio 1993, in causa C-320/91, *Corbeau*, in *Racc.*, p. I-2533;
- C. giust. Ce, sentenza del 17 marzo 1993, *Sloman Neptun*, causa C-72 e 73/91, in *Racc.*, p. I-887 ss.;

- C. giust. Ce, sentenza del 15 marzo 1994, *Banco Exterior de Espana*, causa C-387/92, in *Racc.*, p. I-877 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 12 dicembre 1996, *Air France*, causa T-358/94, in *Racc.*, p. II-2112 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza dell'11 luglio 1996, causa C-39/94, *SFEI e altri*, in *Racc.*, p. I-3547 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 26 settembre 1996, *Francia c. Commissione*, causa C-241/94, in *Racc.*, p. I-4551 ss.;
- C. giust. Ce, 15 maggio 1997, causa C-278/95 P., *Siemens SA vs Commissione*, in *Racc.*, 1997, p. I-2507 ss.;
- Trib. Ce, sentenza del 27 febbraio 1997, causa T-106/95, *Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), Union des sociétés étrangères d'assurances (USEA), Groupe des assurances mutuelles agricoles (Groupama), Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (FNSAGA), Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances (FCA) e Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (BIPAR) contro Commissione*, in *Racc.*, p. II-229 ss., confermata in secondo grado con ordinanza della C. giust. Ce, del 25 marzo 1998, causa C-174/97 P, in *Racc.*, p. I-1303 ss.;
- Trib. Ue, cause riunite T-298/97, T-312/97, -313/97, T-315/97, da T-600/97 a T-607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, *Altezza Mauro e altri c. Commissione*, in *Racc.*, p. II-2319 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 1 dicembre 1998, *Ecotrade*, causa C-200/97, in *Racc.*, p. I-7926 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 28 gennaio 1999, *BAI*, causa T-14/96, in *Racc.*, p. II-139

ss.;

- C. giust. Ce, sentenza del 29 giugno 1999, *DMT*, causa C-256/97, in *Racc.*, p. I-3913 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 29 giugno 1999, *Spagna c. Commissione*, causa C-342/96, in *Racc.*, p. I-2459 ss.;
- C. giust. Ce, sentenze del 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e altri*, in *Racc.*, 2000, p. I-6451 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 17 maggio 2001, *TNT-Traco*, causa C-340/99, in *Racc.*, p. I-4109 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 22 novembre 2001, *Ferring SA contro Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, causa C-53/00, in *Racc.* p. I-9067 ss.;
- Trib. Ce, sentenza del 8 luglio 2001, *Commissione c. Technische Glaswerke*, causa T-198/01, in *Racc.*, p. II-2717 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 20 febbraio 2001, *Analir*, causa C-205/99, in *Racc.*, p. I-01271 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 8 novembre 2001, causa C-143/99, *Adria - Wien Pipeline*, in *Racc.*, p. I-8365 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 19 febbraio 2002, causa C-35/99, *Arduino*, in *Racc.*, 2002, p. I-152 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 7 marzo 2002, *Italia c. Commissione*, causa C-310/99, in *Racc.*, p. I-2289 ss.;

- C. giust. Ue, sentenza del 26 novembre 2002, causa C-275/00, *First e Franex*, in *Racc.*, p. I-10943 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 13 febbraio 2003, *Regno di Spagna c. Commissione*, causa C-409/00, in *Racc.*, p. 1487 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 30 settembre 2003, *Freistaat Sachsen*, causa C-57 P/00, in *Racc.*, p. I-9975 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, in *Racc.*, 2003, p. I-07747 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 27 novembre 2003, cause riunite C-34/01 e C-38/01, *Enirisorse S.p.A. c. Ministero delle Finanze*, in *Racc.*, 2003, p. I-14243 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 29 aprile 2004, *Grecia c. Commissione*, causa C-278/2000, in *Racc.*, p. I-3997 ss.;
- C. giust. Ce, 15 luglio 2004, causa C-501/01, *Spagna v. Commissione*, in *Racc.*, 2000, p. I-6717 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 29 aprile 2004, causa C-372/97, *Italia c. Commissione*, in *Racc.*, p. I-3679 ss.;
- C. giust. Ce, 15 dicembre 2005, causa C-66/02, *Italia v. Commissione*, in *Racc.*, 2005, p. I-0000 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 10 novembre 2005, *Fenin*, causa C-205/03, in *Racc.*, p. I-6295 ss.;
- Trib. Ce, sentenza del 15 giugno 2005, causa T-17/02, *Fred Olsen*, in *Racc.*, 2005, p. II-2031 ss.;

- C. giust. Ce , sentenza del 22 giugno 2006, *Belgio c. Commissione*, causa C-182/03, in *Racc.*, p. I-5479 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 16 settembre 2008, causa C-288/07, *Isle of Wight*, in *Racc.*, 2008, p. I-07203 ss.,
- Trib. Ce, sentenza del 12 febbraio 2008, causa T-289/03, *BUPA e altri c. Commissione*, in *Racc.*, 2008, p. II-81 ss.;
- C. giust. Ce, sentenza del 11 giugno 2009, causa C-222/04, *Repubblica italiana c. Commissione*, in *Racc.*, p. I-10893 ss.;
- C. giust. Ue, sentenza del 8 dicembre 2011, causa C-272/09, *KME Germany AG, KME France SAS e KME Italy SpA contro Commissione*, in *Racc.*, 2011, p. I-12789 ss.;
- C. giust. Ue, sentenza dell'8 maggio 2013, cause riunite C- 197/11 e C-2013/11, *Eric Libert et alii*, non ancora pubblicata in *Racc.* e consultabile nel sito www.curia.europa.eu/juris;
- Trib. Ue, sentenza del 16 settembre 2013, *Orange c. Commissione*, causa T-258/10, non ancora pubblicata in *Racc.* e consultabile nel sito www.curia.europa.eu/juris;