

LAURA MASALA

ANALISI DELLE FORME DI INTERVENTO PUBBLICO NEI TRAFFICI AEREI DI LINEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. Continuità territoriale e diritto alla mobilità. – 2. La disciplina degli aiuti di Stato nel settore aeronautico. – 3. Il regime degli aiuti a carattere sociale nei collegamenti aerei con le regioni svantaggiate. – 4. Un'ipotesi applicativa: il caso della Sicilia. – 5. L'esperienza francese: il caso della Corsica. – 6. La normativa comunitaria in materia di oneri di servizio pubblico. – 6.1. (*Segue*) Il contenuto degli oneri. – 6.2. (*Segue*) Le condizioni per l'imposizione da parte degli Stati. – 7. Il bando di gara per la selezione di un vettore. – 8. L'esperienza italiana: il caso della Sardegna. – 9. Considerazioni conclusive.

1. *Continuità territoriale e diritto alla mobilità.* – L'insopprimibile esigenza di tutela delle finalità di pubblico interesse sottese all'esercizio delle attività di trasporto aereo, che si inquadra nella più ampia esigenza di tutela del diritto alla mobilità quale valore costituzionalmente protetto. Essa trova la sua più rilevante manifestazione nella necessità di garantire regolari e soddisfacenti collegamenti aerei anche nelle fasce di mercato connotate dall'abbandono o dalla riduzione dell'offerta dei servizi a causa del carattere non adeguatamente remunerativo delle relative rotte.

In passato, il problema della scarsa o insussistente offerta dei servizi di trasporto aereo nell'ambito delle tratte ritenute non appetibili sul piano commerciale, a causa del carattere non strategico, trovava soluzione nell'imposizione dell'esecuzione dei collegamenti non remunerativi alla compagnia concessionaria del servizio di trasporto, nell'ambito del rapporto nascente dalla concessione (1).

La liberalizzazione del mercato interno e infracomunitario introdotta con il c.d. "terzo pacchetto" (2) e il conseguente venire meno del regime concessorio (3) hanno avuto come ef-

(1) Cfr. SILINGARDI, *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, Padova, 1984. La necessità di garantire livelli minimi di servizi nei collegamenti con le «*small American communities*» trova un primo riconoscimento già nell'Airline Deregulation Act statunitense del 1978, ove a tal fine, viene riconosciuta la possibilità di limitare, seppur in via transitoria, il potere delle compagnie aeree di determinare liberamente il contenuto dei servizi offerti.

(2) Come è noto, si tratta dei regolamenti CEE n. 2407/92, n. 2408/92, n. 2409/92, n. 2410/92 e n. 2411/92 del Consiglio del 23 luglio 1992, in *G.U.C.E.* L 240 del 24 agosto 1992. Particolare rilevanza rivestono soprattutto i primi tre relativi al rilascio delle licenze ai vettori, all'accesso dei vettori aerei comunitari alle rotte comunitarie e alle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci.

(3) In argomento, cfr., in particolare, RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, in *Dir. prat. av. civ.* 1991, 237; ID., *Concorrenza e liberalizzazione nel trasporto aereo: profili giuridici*, in *Trasporti* 1993, 59, 17; BUSTI, *Verso un mercato comune aeronautico*, in *Dir. comunitario scambi internaz.* 1992, 439; ID., *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Trasp.* 61/1993, 71; GRIGOLI, *Liberalizzazione e sicurezza nel trasporto aereo comunitario*, in *Trasporti* 1993, 59, 3; GIRARDI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Dir. trasp.* 1993, 39; ID., *La liberalizzazione dei traffici aerei in vista del completamento del mercato unico europeo*, in *Trasporti* 1993, 59, 61; MASI, *Trasporto aereo e concorrenza*, in *Dir. trasp.* 1994, 1 ss; SILINGARDI, *Liberalizzazione del trasporto aereo charter e riflessi sullo sviluppo delle attività turistiche*, in *Riv. giur. circ.* 1995, 681 ss.

fetto immediato e diretto l'abbandono da parte dei vettori dei collegamenti che, in un'ottica di mercato, apparivano non più convenienti per la compagnia che li avesse esercitati (4).

È il caso, soprattutto, dei servizi di trasporto aereo con la Sardegna e la Sicilia (ed in particolare con Pantelleria e Lampedusa), ove l'emergenza del problema della c.d. continuità territoriale (5) è diventato estremamente rilevante (6), in conseguenza della sensibile riduzione dei collegamenti operati tra gli aeroporti delle isole e gli scali nazionali (7).

L'esigenza di tutela del diritto alla mobilità (8) appare, infatti, ancora più pressante laddove le altre modalità di trasporto risultino totalmente inadeguate a soddisfare le moderne esigenze di frequenza e di celerità negli spostamenti (9).

Occorre sottolineare, a tal proposito, che l'art. 16 Cost. stabilisce il principio secondo cui ogni cittadino ha il diritto di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del terri-

(4) Si vedano SILINGARDI, *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, in *Riv. giur. circ.* 1997, 512 ss.; SCORZA, *L'evoluzione recente del mercato internazionale di linea verso la globalizzazione dei servizi*, in *Trasporti* 1997, 72; ANTONINI, *Attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione*, in *Resp. civ.* 1998, 518 ss.; AA.VV., *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, atti del convegno di Modena del 4 aprile 1997, a cura di G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, Milano, Giuffrè, 1998; GIRARDI, *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, 699; MUNARI, *La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, in *Riv. un. Eur.* 1999, 207 ss.

(5) FOIS, *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. trasp.* 2000, 335, sottolinea come l'espressione continuità territoriale non sia di applicazione frequente nel diritto comunitario, a differenza di quel che avviene nell'ordinamento italiano.

(6) In proposito, mentre l'art. 36 della legge n. 144/1999 si limita a perseguire l'obiettivo della continuità territoriale con la Sardegna e le isole principali della Sicilia, secondo il disegno di legge n. 3258/1998 lo Stato assume, come obiettivo prioritario e irrinunciabile, l'effettivo conseguimento della continuità territoriale, assicurando il potenziamento dell'offerta di trasporto e la completa funzionalità, certezza e integrazione tra i differenti sistemi di trasporto. Infine, il progetto di legge n. 4902/1998 stabilisce che «per continuità territoriale si intende la condizione nella quale il sistema dei trasporti tra la Sardegna ed il continente consenta ai cittadini italiani residenti in Sardegna di fruire di servizi di trasporto a un livello di costi e qualità pari a quelli medi nazionali». Indicazioni utili possono essere ricercate anche nella relazione al disegno di legge n. 3195/1998 recante norme per la continuità territoriale della Sardegna e nelle relazioni ai due progetti di legge n. 6227/1999 e n. 7375/2000 recanti disposizioni per garantire la continuità territoriale con la Sicilia.

(7) Sul punto si vedano per tutti SILINGARDI, *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, cit., 54 ss.; ID., *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.*, 2000, 45; MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., 167.

(8) Il diritto alla mobilità rappresenta un valore costituzionalmente protetto sovraordinato anche alle disposizioni internazionali e comunitarie. Così RINALDI BACCELLI, *Concorrenza e liberalizzazione nel trasporto aereo: profili giuridici*, cit., 23, il quale rileva, inoltre, come il riconoscimento di tale diritto costituisca 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 cfr. ID., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo*, cit., 37 e ss. Di recente, BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, Milano, 2001, p. 79 e ss. definisce il trasporto aereo un servizio pubblico in senso oggettivo, che la legge n. 146/1990 considera addirittura essenziale per la collettività, in quanto volto a consentire il godimento di un diritto costituzionalmente garantito, quale è quello della libertà di circolazione.

(9) Un esplicito riconoscimento del diritto alla mobilità, come valore costituzionalmente garantito, è contenuto nella recente legge regionale 10 luglio 2000, n. 8, il cui art. 1 stabilisce 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 periferici 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 e i prospicienti porti sardi».

torio nazionale, espressione del fondamentale principio di libertà sancito dall'art. 2 Cost. e dell'altrettanto essenziale principio di uguaglianza sostanziale affermato dall'art. 3, comma 2, Cost., per cui 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. Non meno rilevante è l'esplicito riconoscimento attuato dall'art. 18 (*ex* 8 A), primo comma, del Trattato UE del diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Né al riguardo, si può dimenticare che l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo ha introdotto una regola del tutto nuova nell'ambito dei principi ispiratori del Trattato di Roma, stabilendo che la Comunità stessa 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 o insulari (10).

In tale ottica, anche il legislatore nazionale ha, di recente, compiuto un importante passo avanti verso un riconoscimento non solo formale dell'impegno di promuovere una politica economica volta a conseguire una sostanziale coesione tra le diverse regioni (11), prevedendo la possibilità d'imporre oneri di pubblico servizio, con particolare ed esplicito riferimento ad una effettiva riduzione delle tariffe, nei collegamenti aerei di linea con le regioni di cui all'obiettivo 1 del regolamento CE n. 1260/1999.

Il Trattato di Maastricht (12), inoltre, ha previsto che la Comunità concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee anche nel settore dei trasporti, così da tutelare l'esigenza di collegare le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche con le regioni centrali, al fine di fornire gli strumenti idonei a dare concreta attuazione all'obiettivo della coesione economica e sociale (13).

Sembrano oramai lontani i tempi in cui, all'atto della firma del Trattato, il perseguimento di una politica comunitaria in materia di navigazione marittima e aerea era rimessa alle decisioni del Consiglio (14), riservandosi praticamente agli Stati membri ogni competenza nel settore (15).

(10) L'art. 158 (*ex* art. 130 A), primo comma, del Trattato prevede 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» specificando, nel secondo comma, che «in particolare 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». Il successivo art. 159, primo comma, stabilisce che «gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'art. 158. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'art. 158 e concorrono alla loro realizzazione (*omissis*)».

(11) Questo è, infatti, il contenuto dell'art. 136 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001).

(12) Ci si riferisce, in particolare, all'art. 154 del Trattato sull'Unione europea ed inserito nel nuovo titolo XV relativo alle reti transeuropee.

(13) FOIS, *Il principio della continuità territoriale*, cit., 340, sottolinea l'importanza della disposizione in oggetto che da un lato, inserisce la coesione economica e sociale tra i principi ispiratori della politica comunitaria in materia di trasporti e dall'altro, prevedendo la necessità di collegare le regioni insulari con quelle centrali della Comunità, introduce l'obiettivo della continuità territoriale. Coesione, dunque, non solo economica e sociale ma anche territoriale.

(14) Tale è, infatti, il contenuto dell'art. 80 (*ex* art. 84) del Trattato, che dopo aver stabilito nel primo comma l'applicabilità delle disposizioni del titolo relativo ai trasporti ai soli collegamenti ferroviari, su strada e

L'Unione europea ha così assunto l'impegno di trovare un equilibrato bilanciamento fra i contrapposti interessi del rispetto delle dinamiche di mercato e dell'applicazione concreta del diritto alla mobilità, ritenendo compatibili con la mutata normativa comunitaria nel campo dei trasporti, seppure in via del tutto eccezionale e a determinate condizioni, forme di sostegno finanziario o, comunque, di intervento delle pubbliche Autorità.

2. *La disciplina degli aiuti di Stato nel settore aeronautico.* – L'ordinamento comunitario si è fatto carico dell'esigenza di garantire misure di sostegno dei livelli di offerta dei servizi di trasporto aereo con due diverse tipologie di intervento: gli aiuti di Stato a carattere sociale e gli oneri di servizio pubblico.

È noto che in base alle disposizioni contenute negli articoli 87 e 88 del Trattato UE (secondo la nuova numerazione operata dall'art. 12 del Trattato di Amsterdam) gli aiuti di Stato sono in linea di principio vietati. Infatti, ponendo l'imprenditore beneficiario in una posizione di ingiustificato vantaggio nei confronti dei concorrenti, risultano idonei a falsare la concorrenza (16).

L'art. 87, par. 1, del Trattato stabilisce pertanto che fatte salve le deroghe contemplate nel trattato stesso, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi fra gli 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.

La disposizione in oggetto, tuttavia, non fornisce una definizione precisa di aiuto di Stato.

per vie navigabili, nel secondo comma prevede che «il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata, potrà decidere se, in quale misura e con quale procedura potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea». La possibilità di escludere l'estensione al settore marittimo e aereo delle sole disposizioni contenute nel titolo IV relativo ai trasporti, senza, viceversa, precludere l'applicabilità delle altre norme del Trattato è un'interpretazione emersa dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, con particolare riferimento alla tutela della concorrenza. Ci si riferisce, soprattutto, a Corte giust. CEE 30 aprile 1986 (*Nouvelles Frontières*), cause da 209 a 213/84, in *Raccolta* 1986, 1425 ss, su cui PIVA, *Norme antitrust e trasporto aereo nella comunità europea*, in *Dir. comunitario scambi internaz.* 1988, 69; Corte giust. CEE 11 aprile 1989 (*Ahmed Saeed*), causa 66/86, in *Raccolta* 1989, 803, su cui TROTTA, *Norme comunitarie e trasporti aerei extracomunitari: il caso Saeed*, in *Dir. trasp.* I/1991, 93.

(15) Al momento della firma del Trattato di Roma, l'obiettivo di una politica comune nel settore della navigazione marittima e aerea appariva soltanto eventuale e, comunque, era ad esso completamente estraneo l'affermarsi di un principio di continuità territoriale. Tale scelta appariva giustificabile alla luce delle peculiarità proprie di questi settori del trasporto, che ne avrebbero reso oltremodo difficoltosa una completa previsione in seno al Trattato stesso.

(16) In materia di aiuto di Stato, cfr. in dottrina PALMERI, *Gli aiuti di Stato alle attività produttive ed il loro regime comunitario*, II ed., Rimini, 1992; TRIGGIANI, *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari, 1993; ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995; VAN BAELS - BELLIS, *Il diritto della concorrenza nella CE*, Torino, 1995; VACCA - MENGOZZI - SALIMBENI (e altri), *Gli aiuti di Stato alle imprese*, in *Riv. dir. europeo*, 1, 1995, 5 ss.; FRIGNANI - WAELBROECK, *Disciplina della concorrenza nella CE*, Torino, 1996; TODINO, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, in *Dir. Un. Eur.* 1996, 509; BALLARINO - BELLODI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997; ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997; BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1997; CAPUTI JAMBRENGHI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario vivente*, in *Riv. it. Dir. pubbl. comunit.* 1998, 1259; PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000; VANDAMME, *La politique de la concurrence dans la CEE*, Bruxelles, 1980; SCHINA, *State aids under the ECC Treaty Articles 92 to 94*, Oxford, 1987.

Viceversa, una più pregnante finalità ricostruttiva ha l'esame della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, nonché degli atti della Commissione in materia di aiuti. Per costante orientamento costituisce aiuto qualsiasi vantaggio concesso dal settore pubblico a favore di un'impresa.

La Commissione, sul punto, si attiene al principio dell'investitore in un'economia di mercato (17), che permette di distinguere le ipotesi in cui ricorrono gli estremi di un aiuto, da quelle in cui si è in presenza di una normale operazione commerciale¹⁸. Laddove l'attività posta in essere presenti caratteristiche tali per cui, in analoghe circostanze, un investitore operante in un'economia di mercato non avrebbe rischiato il proprio capitale, si presume di essere in presenza di un aiuto di Stato vietato dalle disposizioni del Trattato.

Per essere rilevante ai sensi dell'art. 87, par. 1, l'aiuto deve avere natura statale, ciò implica che deve essere concesso tramite risorse dello Stato (19). A tal fine non è, invece, necessario che l'aiuto sia concesso dallo Stato stesso o da enti territoriali decentrati, potendo anche pervenire indirettamente tramite organismi intermedi, che non appartengano in senso stretto all'apparato statale e che agiscano sulla base di un mandato conferito loro dallo Stato (20).

Non ha alcuna importanza, invece, la forma attraverso cui questo vantaggio è concesso o l'obiettivo che lo Stato persegue con tale aiuto, dal momento che l'articolo 87 si riferisce genericamente agli aiuti erogati sotto qualsiasi forma.

L'intervento dello Stato deve però essere selettivo, rivolto, cioè, a favorire soltanto talune imprese o talune produzioni (21).

Il concetto di aiuto, in definitiva, prescinde da qualsiasi valutazione circa le modalità di erogazione; non deve, infatti, essere valutato in relazione alla causa o allo scopo perseguito,

(17) Sull'argomento rilevano le sentenze Corte giust. 21 marzo 1991 (*Alfa Romeo*), causa C-305/89, in *Raccolta*, 1991, 1603; Corte giust. 21 marzo 1991 (*Lanerossi Spa*), causa C-303/88, in *Raccolta*, 1991, 1433; Tribunale di primo grado, causa T-214/95 (*Het Vlaamse Gewest/Commissione*), in *Raccolta*, II-1998, 36; Tribunale di primo grado 25 giugno 1998 (*Compagnie aeree/Commissione*), cause riunite T-371/94 e T-394/94, in *Raccolta*, 1998, 1. «Il principio dell'investitore privato (...) sarà di regola soddisfatto quando la struttura e le prospettive future della società siano tali da far prevedere entro un lasso di tempo ragionevole una redditività (mediante pagamenti di dividendi o incrementi di capitale) che potrà essere considerata normale se paragonata ad un'analoga impresa privata», così la Commissione al punto 28 della comunicazione sugli articoli 92 e 93 del Trattato CE e dell'articolo 61 dell'Accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, in *G.U.C.E.* 1994 C 350/07.

(18) L'applicazione del principio dell'investitore in un'economia di mercato, d'altro canto, ha indotto, in alcune occasioni, la Commissione a ritenere gli interventi statali compatibili con il mercato. V. dec. *TAP* n. 94/666/CE, 6 luglio 1994, in *G.U.C.E.* 1994 L 260/27; dec. *Sabena* n. IV/M.616, 20 luglio 1995, in *G.U.C.E.* 1995 C 200/10. Sullo stesso piano si pone la recente sentenza del Tribunale 12 dicembre 2000 (*Alitalia/Commissione*), causa T-296/97.

(19) V. tra le altre, Corte giust. 24 gennaio 1978 (*Van Tiggele*), causa 82/77, in *Raccolta*, 1978, 25; Corte giust. 7 maggio 1998 (*Viscido/Ente Poste Italiane*), cause riunite C-52-53-54 /97, in *Raccolta*, 1998, I, 2629.

(20) Sul punto cfr. COMMISSION EUROPÉENNE, *Explication des règles applicables aux aides d'État, in Droit de la concurrence dans les Communautés européennes*, vol. IIB, Lussemburgo, 1997, p. 8. In giurisprudenza v. Corte giust. 30 gennaio 1985 (*Crédit Agricole*), causa 290/83, in *Raccolta*, 1985, 439; Corte giust. 2 febbraio 1988 (*Van der Kooy*), cause riunite 67-68-70/85, in *Raccolta*, II, 1988, 263; Corte giust. 7 giugno 1988 (*Grecia/Commissione*), causa 57/86, in *Raccolta*, 1988, 2855; Corte giust. 21 marzo 1991 (*Alfa Romeo*), causa C-305/89, in *Raccolta*, 1991, 1603; Corte giust. 21 marzo 1991 (*Lanerossi Spa*), causa C-303/88, in *Raccolta*, 1991, 1433.

(21) In dottrina vedasi BALLARINO - BELLODI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., 57.

ma esclusivamente in funzione degli effetti prodotti sugli scambi intracomunitari, nonché sulle condizioni di concorrenza (22).

Il generale divieto di cui all'art. 87, par. 1, peraltro, è temperato dalla previsione di deroghe, alcune delle quali di applicazione necessaria, altre di applicazione discrezionale.

Gli aiuti, che per l'ordinamento comunitario appaiono *de iure* compatibili con il Trattato e che, quindi, non sono vietati, sono quelli indicati dall'art. 87, par. 2, del Trattato stesso, secondo il quale sono compatibili con il mercato comune gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania, che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione.

L'art. 87, par. 3, indica, inoltre, gli aiuti la cui compatibilità deve essere accertata dalla Commissione; individuandoli in 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; 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; aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria all'interesse comune; altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

È da rilevare, in proposito, come le deroghe previste dal terzo paragrafo dell'art. 87 siano estremamente generiche ed attribuiscono alla Commissione, in questo settore, un ampio potere discrezionale in merito all'ammissibilità o meno degli aiuti introdotti dagli Stati membri (23). Inoltre, il sindacato giurisdizionale del Tribunale di primo grado e della Corte di Giustizia sulle decisioni della Commissione è limitato in materia, in quanto non può estendersi alle valutazioni di merito che sono proprie, in via esclusiva, della Commissione (24). Può, infatti, concernere esclusivamente: a) il rispetto delle norme di procedura; b) l'obbligo della motivazione; c) la correttezza materiale dei fatti posti a base della decisione; d) l'insussistenza di un errore manifesto nella valutazione dei fatti; e) lo sviamento di potere.

La stessa prassi della Commissione e della Corte di Giustizia ha affinato, comunque, una serie di principi che sovrintendono al giudizio di compatibilità, con la conseguenza che, a fronte della genericità del dettato normativo, la discrezionalità in materia risulta di fatto circoscritta e non si presenta certo illimitata.

(22) Corte giust. 2 luglio 1974 (*Repubblica italiana/Commissione*), causa 173/73, in *Raccolta*, 1974, 709; Tribunale 28 gennaio 1999 (*Bretagne Angleterre Irlanda/Commissione*), causa T-14/96, non ancora pubblicata.

(23) Nell'applicare l'art. 87, par. 3 la Commissione dispone di un potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario. Così Corte giust. 17 settembre 1980 (*Philip Morris/Commissione*), causa 730/79, in *Raccolta*, 1980, 2671. In dottrina non è mancato chi ha ritenuto tali poteri eccessivamente ampi. Cfr. DA EMPOLI, *Gli aiuti alle imprese nel mercato unico europeo*, in *Atti del Convegno di Perugia*, 10 gennaio 1992, Perugia, p. 31 ss.

(24) In questo senso cfr. la sentenza della Corte giust. 29 febbraio 1996 (*Belgio/Commissione*), causa C-56/93, in *Raccolta*, 1996,1 e quella del Tribunale di primo grado 25 giugno 1998 (*Air France/Commissione*), cause riunite T-371/94 e T-394/94, in *Raccolta*, 1998,2.

Anzitutto, la Commissione deve considerare l'intervento pubblico in una prospettiva comunitaria e non esclusivamente nazionale (25), al fine di evitare che le difficoltà economiche, anziché essere risolte per effetto dell'aiuto, vengano semplicemente trasferite da uno Stato membro ad un altro.

Inoltre, l'autorizzazione all'aiuto può essere giustificata dall'esistenza di una contropartita (26) rappresentata non tanto dalla sopravvivenza sul mercato dell'impresa beneficiaria, quanto, in una visione più ampia, dalla partecipazione di tale impresa alla soddisfazione di un interesse comunitario individuabile in uno degli obiettivi elencati dall'art. 87, par. 3.

Secondo i principi di proporzionalità (27) e di necessità gli aiuti dovrebbero essere limitati, per durata e per intensità, alle misure strettamente atte a garantire una ripresa soddisfacente della funzionalità sul mercato.

L'attività di sostegno pubblico deve rispettare altresì il principio di efficacia, consentendo alle imprese beneficiarie di risolvere immediatamente ed in modo definitivo le difficoltà economiche che ne giustificano la concessione e determinando, nel contempo, la minor distorsione possibile delle condizioni di concorrenza.

L'esistenza delle deroghe sopra indicate ha reso necessaria la previsione della procedura di controllo degli aiuti introdotta con il regolamento CE n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'art. 88 (ex 93) del Trattato CE (28). In tal modo, qualsiasi provvedimento nazionale che istituisca o modifichi gli aiuti deve essere oggetto di esame da parte della Commissione (29), chiamata a verificarne la conformità alla normativa comunitaria di riferimento.

La problematica relativa all'applicazione delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato ha assunto negli ultimi anni una rilevanza del tutto particolare nel settore del trasporto aereo (30),

(25) Sono idonee a falsare gli scambi tra gli Stati membri anche le agevolazioni volte a favorire l'espansione delle imprese comunitarie verso Paesi terzi, giacché le stesse si trovano in una situazione di concorrenza per sviluppare le loro attività all'esterno del mercato comune.

(26) Perché il principio della c.d. giustificazione compensatoria operi è necessario che «il progetto di aiuto contenga una giustificazione sotto forma di contributo, da parte del beneficiario dell'aiuto» per il raggiungimento degli obiettivi della Comunità. Così la Commissione nella X Relazione sulla politiche di concorrenza, 1998, p. 153.

(27) Sul punto cfr. Tribunale di primo grado, causa T-214/95 (*Het Vlaamse Gewest/Commissione*), cit.

(28) In *G.U.C.E.* L 83 del 27 marzo 1999, pag. 1. Già da lungo tempo si era sentita l'esigenza di adottare atti normativi che garantissero maggiore certezza e trasparenza nelle procedure di controllo degli aiuti di Stato, ma, sebbene, l'art. 89 (ex 94) del Trattato attribuisse al Consiglio il potere di emanare, sentita la Commissione, il regolamento per l'applicazione, in particolare, dell'art. 88, par. 3 CE, i contrasti, che per anni hanno contrapposto Consiglio e Commissione, soltanto di recente hanno consentito l'adozione del suddetto regolamento. Per una ricostruzione delle motivazioni sottese ad un tale ritardo cfr. PALMERI, *Gli aiuti di Stato alle attività produttive e il loro regime comunitario*, cit., p. 103.

(29) La regola generale è sempre rappresentata dal divieto di istituire aiuti di Stato, pertanto, le eccezioni, in quanto tali, dovranno essere oggetto di interpretazione restrittiva. In questo senso MALINCONICO, *Tutela della concorrenza e aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1992, 438. *Contra* BATTINI, *Gli aiuti pubblici alle imprese*, in AA.VV., *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione*, a cura di Massera, Bologna, 1994, 301, il quale, proprio nella genericità delle ipotesi di deroga, individua il fondamento dell'ampio potere decisionale della Commissione e lo eleva a principio cardine dell'intero sistema.

(30) In dottrina, sull'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato al settore del trasporto aereo si vedano, tra gli altri, MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., p. 74 ss.; ID., *La libera prestazione dei servizi e l'accesso al mercato del trasporto aereo nella prassi comunitaria e nelle decisioni della Corte di Giustizia*, in AA.VV., *La nuova disciplina del trasporto aereo al servizio del turismo in Sicilia*, atti del Convegno di Ispica, 29

che, per lungo tempo, è stato interessato solo marginalmente dal diritto comunitario e dal diritto comunitario della concorrenza in particolare (31).

Sebbene il Trattato prevedesse disposizioni specifiche in materia di trasporto, infatti, non si era provveduto a coordinare efficacemente tali norme con le altre disposizioni in esso contenute e, segnatamente, con quelle relative alla concorrenza.

Il regime dei trasporti aerei comunitari, pertanto, è stato influenzato per lungo tempo da due pratiche organizzative: gli aiuti statali e gli accordi bilaterali. Pur in presenza di un limitato grado di concorrenza tra i vettori aerei, i potenziali effetti distorsivi degli interventi di Stato venivano evitati attraverso la conclusione di accordi bilaterali tra gli Stati membri aventi ad oggetto la materia delle tariffe, dell'accesso al mercato e, soprattutto, della ripartizione della capacità di traffico.

Anche in questo caso la Corte di Giustizia ha avuto un ruolo propulsivo determinante nel processo di armonizzazione del sistema. È, infatti, ormai pacifico che il settore del trasporto aereo, pur con le sue peculiarità, costituisce un settore economico al quale debbono applicarsi le norme sulla concorrenza ivi comprese quelle sul controllo degli aiuti di Stato (32).

Col completamento del programma di liberalizzazione dei trasporti aerei, le misure in tema di concorrenza e di accesso al mercato hanno sostanzialmente cambiato il contesto economico dei trasporti aerei, incentivando la concorrenza, riducendo i poteri discrezionali delle autorità nazionali e consentendo alle compagnie aeree l'effettiva possibilità di stabilire, sulla base di valutazioni economico-finanziarie, tariffe, rotte e capacità da offrire sul mercato e hanno reso necessario, a differenza di prima, un attento controllo degli aiuti di Stato.

La Commissione è stata, così, ripetutamente chiamata a valutare la natura o meno di aiuti di tali interventi statali ed, in caso affermativo, la loro compatibilità con il mercato comune (33).

Gli atti mediante i quali tali valutazioni sono state espresse, quasi sempre avallati dalla Corte di Giustizia, variano notevolmente in funzione del tipo di aiuto considerato: a seconda dei casi sono stati oggetto di regolamenti, direttive e decisioni oppure di semplici comunicazioni se non addirittura di meri orientamenti.

agosto - 4 settembre 1999; ABBAMONTE, *Aiuti di Stato e operazioni di ricapitalizzazione nel settore dell'aviazione civile*, in *Dir. Un. Eur.* 1996, 205 ss.; RAFFAELLI, *Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.* 1998, 1429.

(31) Recentemente, ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.* 2000, 66; DE LUCA, *Aiuti di Stato e aviazione civile: la ricapitalizzazione delle compagnie aeree di bandiera*, in *Dir. trasp.* 2000, 769 ss.

(32) Rilevano, in particolare, Corte giust. 4 aprile 1974 (*Marinai francesi*), causa 167/73, in *Raccolta*, 1974, 395, in cui la Corte ha precisato che i principi del Trattato sono integralmente applicabili a tutto il settore dei trasporti; la sentenza 22 maggio 1985 (*Parlamento/Consiglio*), causa 13/83, in *Raccolta*, 1985, 1513, con la quale la Corte ha dato l'impulso per l'adozione di norme specifiche di settore, precisando che il Consiglio, nel dare attuazione al disposto di cui all'art. 80, par. 2, non avrebbe potuto emanare norme derogatorie o contrarie ai principi del Trattato. Ancora più importanti, infine, le storiche sentenze *Nouvelles Frontières* e *Ahmed Saeed*, cit. in nota n. 10.

(33) Per una ampia rassegna delle decisioni della Commissione cfr. RAFFAELLI, *Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo*, cit., 1435, nota n. 19. Applicando il principio dell'investitore in un'economia di mercato, la Commissione, talvolta, ha ritenuto di non essere in presenza di un aiuto: vedasi dec. *EDS/Lufthansa IV/M.560*, del 11 maggio 1995, in *G.U.C.E.* 1995 C 163/8; in altri casi, viceversa, è giunta all'opposta conclusione, cfr., dec. *Air France 94/662/CE* del 27 luglio 1994, in *G.U.C.E.* 1994 L 258/26. Nonostante i numerosi interventi della Commissione, il contenzioso in materia di aiuti di Stato nel settore aeronautico si è andato intensificando; sul punto cfr. RAFFAELLI, op. ult. cit., 1439, nota n. 31.

Risulta di tutta evidenza che le implicazioni giuridiche derivanti dai provvedimenti in oggetto hanno una portata giuridica quanto mai diversificata: si passa da fonti normative comunitarie di pieno diritto, nonostante la diversità di effetti che l'ordinamento comunitario ha loro riconosciuto, ad atti atipici, privi di qualsiasi forza vincolante, almeno in termini giuridici, seppur dotati di un notevole valore a livello istituzionale.

3. *Il regime degli aiuti a carattere sociale nei collegamenti aerei con le regioni svantaggiate.* – La particolare rilevanza del fenomeno degli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo e la necessità di intervenire in maniera sensibile hanno indotto la Commissione ad intraprendere una serie di iniziative dirette ad acquisire elementi di fatto e di valutazione.

Nel 1992 ha realizzato un inventario degli aiuti di Stato in vigore nel settore (34), che ha confermato la dimensione del fenomeno. Nel 1993 ha affidato ad un *Comité des Sages* l'analisi della situazione dell'aviazione civile comunitaria, al fine di fare raccomandazioni agli Stati membri; ed, infine, nel 1994 ha pubblicato una Comunicazione sull'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE e dell'art. 61 dell'Accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, nella quale fissa una serie di orientamenti e criteri per la valutazione degli aiuti di Stato a favore dei vettori aerei (35).

Sono state, in tal modo, esaminate le problematiche che più di frequente scaturiscono dall'esercizio dei poteri esclusivi, che competono alla Commissione in sede di applicazione delle disposizioni sugli aiuti di Stato, e, al contempo, sono stati elaborati validi strumenti ermeneutici per gli operatori del settore.

Dalle enunciazioni di principio così elaborate è emerso con chiarezza, ancora una volta, che gli aiuti di Stato sono da considerare, in linea di principio, vietati a norma dell'art.87, par. 1, del Trattato. Più specificamente, appare evidente l'incompatibilità con il mercato comune degli aiuti al funzionamento volti a finanziare i servizi aerei mediante la copertura delle perdite di esercizio.

Tuttavia, l'esigenza manifestata dagli Stati membri di garantire idonei collegamenti con le regioni più svantaggiate, ha consentito di individuare alcune ipotesi in cui gli aiuti al funzionamento, realizzati attraverso il sovvenzionamento diretto delle rotte, possono essere considerati compatibili.

In diverse occasioni, infatti, la volontà di assicurare adeguati servizi di trasporto aereo, sotto l'aspetto della frequenza, della capacità e, soprattutto, delle tariffe, con regioni periferiche, insulari o comunque caratterizzate da una modesta densità di traffico, ha comportato forme di intervento statale a sostegno finanziario delle compagnie aeree che si impegnavano ad operare regolari collegamenti di linea su rotte evidentemente non remunerative.

L'incapacità manifestata dal mercato di perseguire obiettivi di interesse economico e sociale di carattere generale, che peraltro non gli appartengono, giustifica infatti il ricorso a strumenti suppletivi, che consentano agli Stati membri di assicurare la realizzazione di servizi considerati essenziali, che non sarebbero stati adeguatamente garantiti in un'ottica imprenditoriale volta al solo conseguimento del profitto commerciale (36).

(34) Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla valutazione dei regimi di aiuti istituiti a favore dei vettori aerei comunitari, doc. SEC (92) 431 del 19 marzo 1992.

(35) Tale comunicazione è stata pubblicata in *G.U.C.E.* 1994 C 350/07.

(36) ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p. 200, giustamente rileva che sebbene gli aiuti statali debbano essere valutati «in funzione dei loro effetti e non degli obiettivi perseguiti, la considerazione

Anche il nuovo art. 16 del Trattato CE, confermando l'importanza dei servizi d'interesse generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, ne riconosce il ruolo svolto nella promozione della coesione economica, sociale e territoriale e ipotizza l'obbligo a carico della Comunità di agevolare la realizzazione delle loro finalità, garantendo che siano soddisfatte al meglio le esigenze di tutti i cittadini (37).

Il rispetto delle disposizioni del Trattato CE in materia di concorrenza è perfettamente compatibile con la prestazione di servizi d'interesse generale. L'art. 86, par. 2, del Trattato concilia l'esigenza del rispetto della concorrenza e del libero mercato interno con l'effettivo adempimento della missione di carattere universale affidata dall'art. 16 ai servizi d'interesse generale (38).

Gli Stati si fanno, pertanto, portatori di diverse esigenze di natura sociale delle quali devono indubbiamente tenere conto nell'ambito della programmazione economica generale. Si tratta, come già ricordato, degli aiuti di Stato a carattere sociale e degli oneri di pubblico servizio, intesi come strumenti idonei ad assicurare il raggiungimento di quelle priorità d'interesse collettivo che sono sottese alla legittimità dell'intervento pubblico nel settore del trasporto aereo (39).

Per quanto concerne la categoria degli aiuti a carattere sociale (40), la possibilità di erogare sovvenzioni a particolari categorie di viaggiatori è ammessa, come in precedenza rilevato, dall'articolo 87, par. 2, lett. a), del Trattato e dall'articolo 61, par. 2, lett. a), dell'Accordo SEE (41). Le disposizioni indicate riconoscono la compatibilità con il mercato comune degli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti.

L'aiuto è legittimo esclusivamente nell'ipotesi in cui abbia carattere sociale (42), ossia si riferisca soltanto a categorie specifiche ed omogenee di passeggeri che viaggiano su una determinata rotta (43).

delle finalità dell'intervento statale [...] appare inevitabile se si vuole davvero stabilire se esso sia riconducibile ai compiti normalmente esercitati dagli Stati in materia di politica economica e sociale».

(37) La Commissione ha recentemente illustrato i suoi orientamenti in materia nella comunicazione sui servizi d'interesse generale in Europa, pubblicata in *G.U.C.E.* C 17 del 19 gennaio 2001, pag. 4.

(38) In proposito la Commissione, dopo aver confermato la compatibilità delle norme del Trattato in tema di concorrenza e di mercato interno con i più alti livelli di prestazione dei servizi d'interesse generale, riconosce che, qualora il mercato non sia idoneo a garantire la realizzazione di servizi soddisfacenti, le Autorità pubbliche possono attribuire ad alcuni operatori la fornitura di tali servizi, imponendo loro obblighi d'interesse generale e concedendo, ove necessario, diritti esclusivi o speciali e disponendo meccanismi di finanziamento. Così la comunicazione citata, p. 4 e 7.

(39) I menzionati sistemi, intesi a mantenere misure minime di servizio su rotte prive d'interesse commerciale, a giudizio della Commissione si sono rivelati finora soddisfacenti nel settore del trasporto aereo. In questo senso la citata comunicazione, p. 20.

(40) Sugli aiuti a carattere sociale, cfr., LEANZA, *Commento all'art. 92*, in *Commentario CEE*, Milano, 1965, p. 723 ss.; MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo*, Torino, 1990, p. 75 ss.; PALMERI, *Gli aiuti di Stato alle attività produttive ed il loro regime comunitario*, cit., p. 78 ss.; ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p. 227 ss.; PINNA, *La disciplina degli aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario: una sintesi*, in *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario* a cura di Stefania Bariatti, Milano, 1998, p. 33, ss.; PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, cit., p. 165 ss.; ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, cit., 71, ss.

(41) Nella dottrina straniera, vedi tra gli altri, SCHINA, *State aids under the EEC Treaty Articles 92 to 94*, cit.; WAELBROECK, *Le droit de la Communauté européenne*, vol. IV, Bruxelles, 1972, p. 387.

(42) ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p. 231, ritiene presupposto essenziale per la configurabilità degli aiuti a carattere sociale il requisito della selettività, in mancanza del quale si avrebbe un pu-

In particolare, qualora si tratti di servizi che attuano un collegamento con regioni sfavorite, e così principalmente per le regioni insulari, l'aiuto può coprire l'intera popolazione della regione interessata (44).

Deve trattarsi, comunque, di consumatori finali del servizio e non di semplici compratori, che, viceversa, potrebbero utilizzare il bene acquistato per la trasformazione e la successiva commercializzazione (45). Ciò al fine di evitare che l'aiuto sia immesso di nuovo nel ciclo della produzione (46).

In tal modo non si determina alcun effetto distorsivo della concorrenza perché il servizio sarà pagato allo stesso prezzo da tutti gli utenti, sebbene una parte del costo sia a carico dello Stato qualora si tratti di utenti agevolati (47).

Appare evidente come in queste ipotesi l'intervento statale non sia diretto a sostenere un'attività imprenditoriale (48), bensì sia rivolto ad appianare situazioni di particolare svantaggio in cui possono versare gli utenti di un determinato servizio, mediante la riduzione, a loro favore, del prezzo del servizio stesso (49).

L'aiuto, pertanto, non incide direttamente sull'attività dei fornitori del servizio, nonostante questi ultimi beneficino in modo riflesso o indiretto della sovvenzione. È evidente, in-

ro e semplice "aiuto al consumo". In proposito, richiama l'Interrogazione scritta n. 112/ del 3 giugno 1970 presentata alla Commissione (in *G.U.C.E.* 1970 C 123/2), che considerò non compatibile col dettato dell'art. 87, par. 2, lett. a) un abbuono di due franchi per ettolitro di latte alimentare fornito ai consumatori degli agglomerati urbani.

(43) Al punto 24 della comunicazione 1994 C 350/07, la Commissione indica, quali esempi di categorie che possono beneficiare del regime di aiuti a carattere sociale, «*i bambini, i minorati e le persone a basso reddito*».

(44) PALMERI, *Gli aiuti di Stato alle attività produttive e il loro regime comunitario*, cit., p. 80, precisa che deve trattarsi di singoli consumatori o di categorie perché altrimenti potrebbe verificarsi un abbassamento generalizzato del prezzo.

(45) In questo senso, cfr. PALMERI, *op. cit.*, p. 80; ORLANDI, *op. cit.*, p. 230.

(46) In giurisprudenza, si veda al riguardo, la sentenza della Corte del 3 febbraio 1977, (*Benedetti c. Murnari*), causa 52/76, in *Raccolta*, 1977, p. 163, che ha ritenuto non integrare gli estremi dell'art. 87, par. 2, lett. a) il caso in cui lo Stato italiano era intervenuto per consentire la vendita del frumento tenero ad un prezzo inferiore a quello di mercato al fine di far ribassare il prezzo del pane. Diversamente, in una successiva occasione la Commissione non condannò lo Stato italiano, che attraverso l'A.I.M.A. acquistava il grano duro per la pasta - il cui prezzo al dettaglio era stato congelato - e lo rivendeva ai produttori ad un importo molto inferiore a quello di mercato. Si ritenne, infatti, che la produzione di pasta fosse rivolta essenzialmente al consumo interno e che, viceversa, l'importazione da altri paesi fosse insignificante.

(47) Così LEANZA, *Commentario*, cit., p. 723.

(48) MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo*, cit., p. 75, in proposito, sostiene che «*le categorie beneficiarie, i consumatori, non possono certo essere configurate come imprese*». Per la configurazione degli aiuti di Stato in funzione dei destinatari degli stessi, cfr., ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p.171 ss. e, in particolare, p. 184 e 204.

(49) In proposito, la Commissione, con la decisione 96/110/CE, del 19 luglio 1995, in *G.U.C.E.* L 26 del 2 febbraio 1996, pag. 29, ha stabilito che l'aiuto concesso per l'esercizio di servizi aerei dalla legge 20 gennaio 1994 della Regione Sardegna non fosse lecito ai sensi dell'art. 87, par. 2, lett. a) del Trattato, 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*». In questo caso, infatti, non era in alcun modo possibile individuare un collegamento tra l'aiuto e l'utente finale del servizio, considerato che «*le modalità di calcolo delle sovvenzioni non tengono conto, del resto, del numero di passeggeri trasportati*».

fatti, che a fronte di un prezzo finale invariato, l'intervento statale determina una sostanziale riduzione di costo per i consumatori, che può tradursi verosimilmente in un aumento della domanda del servizio, a tutto favore delle imprese produttrici.

Tale beneficio è giustificato dal perseguimento di un superiore fine di carattere sociale, non altrimenti conseguibile e, comunque, valutato come prioritario rispetto alle esigenze di tutela della libertà di concorrenza. A ciò si aggiunga che l'effetto favorevole per le imprese è ampiamente mitigato dalla possibilità concessa a tutti i vettori di operare liberamente sulle rotte interessate, per cui presenta l'indubbio vantaggio di evitare effetti distorsivi della concorrenza fra imprese operanti nello stesso settore commerciale. Anzi, l'ipotizzabile aumento della domanda, determinato dal sostegno finanziario pubblico, e il conseguente allargamento del mercato possono addirittura favorire l'ingresso di nuovi operatori.

Il dettato dell'art. 87, par. 2, lett. a), non sembra implicare una limitazione dell'operatività di tali aiuti al solo sovvenzionamento dei collegamenti aerei con le regioni più svantaggiate.

Proprio l'intervento chiarificatore della Commissione sul punto (50), al fine di consentire in queste ipotesi l'estensione dell'intervento all'intera popolazione interessata, fa propendere per una interpretazione più ampia del potere impositivo riconosciuto agli Stati, che godono, pertanto, della possibilità di utilizzare lo strumento normativo in argomento ogni qual volta ravvisino l'esigenza di intervenire a sostegno delle esigenze di particolari categorie di consumatori, prescindendo dalla loro dislocazione territoriale.

È da rilevare, tuttavia, come fino ad ora gli aiuti a carattere sociale concessi nel settore del trasporto aereo di linea hanno sempre riguardato i collegamenti aerei con le regioni sfavorite. Tale caratteristica emerge sia nelle ipotesi in cui gli aiuti sono stati previsti a favore di categorie specifiche di utenti sia in quelle in cui sono stati rivolti a favore dell'intera popolazione di una determinata regione (51).

L'aiuto deve essere concesso senza discriminazioni determinate dall'origine dei servizi, ossia indipendentemente dall'origine dei vettori aerei del SEE che gestiscono la rotta. Anche in questa ipotesi, il legislatore comunitario ha inteso garantire il diritto delle imprese di operare in un mercato regolato dai principi della libera concorrenza. Ciò implica, di conseguenza, che non deve essere frapposto alcun ostacolo all'accesso di qualsiasi vettore aereo comunitario alla rotta in causa. L'intervento statale non risulta fuorviante per il mercato, a condizione che sia concessa a tutti i vettori la possibilità di operare sulle rotte interessate.

A tal proposito, assume un ruolo chiarificatore la decisione 94/666/CE, con la quale la Commissione ha ritenuto incompatibile con il mercato comune l'aiuto concesso dal Portogallo alla TAP a titolo di compensazione per il passivo maturato nell'effettuazione dei collegamenti aerei tra il continente e le regioni autonome delle Azzorre e di Madera (52). Il governo portoghese, infatti, al fine di garantire un'adeguata tutela sociale alle regioni autonome, attraverso

(50) Al punto 24 della già citata comunicazione 1994 C 350/07, la Commissione precisa che «qualora si tratti di rotte che attuano un collegamento con regioni sfavorite, principalmente regioni insulari, l'aiuto potrebbe coprire l'intera popolazione della regione in causa».

(51) Da ultimo, nel 1999 la Commissione ha ritenuto compatibili con il regime degli aiuti a carattere sociale le agevolazioni accordate ai residenti nelle isole minori della Sicilia e a coloro che vi svolgono un'attività lavorativa sotto forma di una riduzione del 50% sul prezzo del biglietto aereo. Tale seconda categoria di utenti rientrerebbe a pieno titolo nella previsione normativa proprio a causa delle difficoltà che i lavoratori dovrebbero superare quale conseguenza del pregiudizio dovuto all'insularità e alla lontananza dal posto di lavoro. Sul punto, vedasi, *amplius*, *infra*.

(52) Si tratta della decisione della Commissione 94/666/CE, del 6 luglio 1994, pubblicata in *G.U.C.E.* L 260 del 8 ottobre 1994, pag. 27.

interventi volti a eliminare le diseguaglianze derivanti dall'insularità (53), aveva imposto oneri di servizio pubblico sulle rotte in oggetto, fissando a favore dei residenti tariffe notevolmente inferiori a quelle di mercato ed affidando alla TAP l'incarico di gestirle. Di conseguenza era stato stabilito un rimborso, rapportato al numero di residenti effettivamente trasportati, che compensasse le perdite subite dal vettore aereo per effetto dell'imposizione.

La Commissione correttamente rileva che sebbene l'aiuto destinato ai residenti fosse stato accordato al fornitore del servizio, tuttavia erano sempre i consumatori finali a beneficiare dell'intervento statale, seppure in via indiretta. *Nulla quaestio*, quindi, per quanto concerne le modalità di individuazione e di sovvenzione degli utenti agevolati.

Viceversa, la Commissione ha giudicato incompatibile con l'ordinamento comunitario la decisione della Autorità portoghese di affidare l'esecuzione dei collegamenti onerati ad un solo vettore designato sulla base di una legge nazionale e non a seguito di una gara pubblica. L'attribuzione in via esclusiva dell'esercizio dei servizi di linea ad un'unica compagnia aerea risultava, infatti, in netto contrasto con i criteri stabiliti dall'art. 87, par. 2, lett. a), del Trattato, in quanto comportava una palese discriminazione in merito all'origine del prodotto.

Tale selezione, d'altro canto, non era stata effettuata neppure in attuazione delle disposizioni dell'art. 4 del regolamento CEE n. 2408/92 sull'assegnazione delle rotte onerate ad un solo vettore, nell'ambito della procedura d'imposizione di oneri di servizio pubblico. La limitazione dell'accesso al mercato ad una compagnia designata d'imperio, senza ricorrere all'utilizzo di strumenti giuridici che, comunque, garantiscano una effettiva concorrenza tra i vettori almeno nella fase della selezione, di fatto non consentiva di annoverare l'intervento statale tra gli aiuti a carattere sociale compatibili *de iure* con il mercato (54).

Pertanto, in relazione a tale categoria di aiuti opera una presunzione *de iure* di compatibilità con il mercato comune. Ciò indipendentemente dagli eventuali effetti prodotti sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari e sul presupposto che non vi sia alcuna forma di discriminazione tra i fornitori del servizio. È stato addirittura affermato che gli aiuti in argomento non presentino le caratteristiche proprie degli aiuti di Stato, vietati a norma dell'art. 87, par. 1, del Trattato e siano, quindi, inidonei ad influire sul mercato (55). Come già rilevato, infatti, sono destinati ai consumatori e non ai produttori dei servizi e devono essere accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti(56).

(53) Tale obbligo trova il suo fondamento giuridico nell'art. 231 della Costituzione della repubblica portoghese.

(54) Nella successiva decisione 98/337/CE, del 21 gennaio 1998, in *G.U.C.E.* L 148 del 19 maggio 1998, pag. 36 la Commissione ha stabilito che gli aiuti concessi dalla regione fiamminga alla società Air Belgium e all'agenzia di viaggio e turismo Sunair per l'utilizzazione dell'aeroporto di Ostenda non rientrassero nell'ambito degli aiuti a carattere sociale, per quanto riguardava l'intervento volto a garantire una riduzione del prezzo, rispetto alla tariffa normale, a favore di ciascun passeggero nelle tratte da e per l'aeroporto di Ostenda. In particolare, è stato rilevato come tali misure avessero natura pubblica e fossero specifiche, riguardando esclusivamente «due imprese che si trovano in concorrenza diretta all'interno del mercato comune con altri vettori aerei comunitari» e, pertanto, idonee a falsare la concorrenza.

(55) LEANZA, *Commentario*, cit., p. 723, ritiene che «tali aiuti, già concettualmente, non rientrano nel divieto sancito dal par. 1 dell'art. 92»; MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo*, cit., p. 75; PALMERI, *Gli aiuti di Stato alle attività produttive*, cit., p. 79.

(56) BERNINI, *Las reglas de la competencia*, in *Trienta años de derecho comunitario*, Lussemburgo, 1981, p. 392, rileva che «en los casos citados, las ayudas se consideran compatibles en tanto que tales, incluso si afectan a los intercambios entre los Estados miembros y si falsean la competencia»; nella dottrina straniera, cfr., tra gli altri BERCOVITZ, *Ayudas otorgadas por los Estados*, in *Tratado de derecho comunitario europeo*, vol. II,

Ciò non determina, tuttavia, un automatico esonero da qualsiasi forma di controllo da parte degli organi comunitari. Gli Stati membri che intendano istituire un regime di aiuti a carattere sociale dovranno comunque procedere alla relativa notifica e la Commissione sarà chiamata a pronunciarsi secondo le procedure del già richiamato regolamento CE n. 659/1999 (57).

Infatti, pur non godendo di alcun potere discrezionale in ordine alla valutazione di tali aiuti, ovvero alla capacità degli stessi di incidere sulla libertà di concorrenza, esclusa *ipso jure*, spetterà sempre alla Commissione il compito di verificare se effettivamente l'aiuto presenti le caratteristiche richieste dall'art. 87, par. 2, lett. a) e se lo Stato concedente non ne faccia un'applicazione abusiva (58).

Sebbene il giudizio della Commissione appaia fortemente vincolato dalla lettera della disposizione, è pur vero che un certo margine di discrezionalità nell'interpretazione dei requisiti previsti sussiste. Risulta evidente, infatti, che la Commissione sarà chiamata a giudicare le modalità attraverso le quali lo Stato garantisce il libero accesso al mercato ai produttori del servizio in oggetto, al fine di escludere ogni possibile scelta discriminatoria, e ancor più dovrà verificare l'omogeneità delle categorie degli utenti ai quali gli aiuti sono rivolti.

Tale valutazione, che *prima facie* non sembra presentare particolare rilevanza, integra in realtà l'esercizio di un notevole potere discrezionale da parte della Commissione. Non va dimenticato, infatti, che la stessa, nel dettare le linee guida in materia di aiuti di Stato nel settore dell'aviazione civile, ha interpretato l'espressione "singoli consumatori", contenuta nella norma in argomento, in modo estensivo fino a ricomprendervi tutti i residenti nelle regioni insulari.

Lo strumento degli aiuti di Stato a carattere sociale ha avuto negli ultimi anni una buona diffusione nell'ambito del trasporto aereo comunitario.

In proposito sono da ricordare la decisione della Commissione del 29 luglio 1998, concernente i collegamenti interni all'arcipelago delle Canarie (59) e delle Baleari (60); la decisione della Commissione del 27 agosto 1998, relativa ai collegamenti tra la regione di Madera e il resto del Portogallo (61); la decisione della Commissione del 3 settembre 1999, concernente le linee aeree che attuano i collegamenti con le isole minori della Sicilia (Linosa, Lam-

Madrid, 1986, p. 467, evidenzia come «la primera de las excepciones automáticas enunciada no parece que fuera necesaria, puesto que el supuesto contemplado no reúne los requisitos para caer bajo la prohibición general».

(57) Cfr., la comunicazione della Commissione pubblicata nella *G.U.C.E.* C 318 del 24 novembre 1983 e il punto 14 della comunicazione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione in materia di aiuti di Stato pubblicata in *G.U.C.E.* C 312 del 23 novembre 1995.

(58) Sull'argomento, vedasi, LEANZA, *cit.*, p. 723; PALMERI, *cit.*, p. 79; PINOTTI, *cit.*, p. 165; ORLANDI, *cit.*, p. 226, con ampi riferimenti alla dottrina, anche straniera.

(59) Aiuto n. 387/98, in *G.U.C.E.* C 267 del 26 agosto 1998, pag. 3.

(60) Aiuto n. 386/98, in *G.U.C.E.* C 267 del 26 agosto 1998, pag. 3. Il medesimo regime di aiuti a carattere sociale è stato istituito anche nel settore del trasporto marittimo. Rileva, in proposito, la decisione della Commissione sugli aiuti nel trasporto marittimo intransulare per i residenti nelle isole Baleari (aiuto di Stato n. 200/99), trasmessa alle Autorità spagnole con lettera SG (99) D/4237 del 14 giugno 1999, con la quale viene riconosciuta la compatibilità col mercato comune delle sovvenzioni stanziata, al fine di garantire una riduzione del 33% sul prezzo del biglietto a favore dei residenti. In questa ipotesi, l'ormai consueto procedimento di verifica posto in essere dagli organi comunitari, consente di individuare, quale ulteriore elemento di valutazione positiva, l'autorizzazione, precedentemente accordata, nel settore del trasporto aereo. La Commissione ha ritenuto, infatti, che un regime di aiuti uniforme avrebbe eliminato qualsiasi forma di discriminazione tra modalità differenti di trasporto all'interno di uno stesso ambito territoriale.

(61) Aiuto n. 414/98, in *G.U.C.E.* C 290 del 18 settembre 1998, pag. 11.

pedusa e Pantelleria); nonché, da ultimo, la decisione della Commissione del 3 marzo 2000, che autorizza tali aiuti a favore di determinate categorie di passeggeri nei collegamenti tra Marsiglia e Nizza, da una parte, e gli aeroporti della Corsica, dall'altra.

4. *Un'ipotesi applicativa: il caso della Sicilia.* – Il regime di deroga previsto per gli aiuti a carattere sociale ha trovato una recente applicazione nell'aprile del 1999, quando le Autorità italiane hanno provveduto a notificare alla Commissione il provvedimento con il quale è stata stabilita una riduzione del 50% sul prezzo del biglietto, nei collegamenti aerei tra Linosa, Lampedusa e Pantelleria e gli scali aeroportuali della Sicilia, a favore dei residenti e di coloro che svolgono un'attività lavorativa nelle isole (62).

In forza dell'art. 2 del regolamento CE n. 659/1999, del Consiglio, recante modalità di applicazione dell'art. 88 (ex art. 93) del Trattato, come già ricordato, qualsiasi progetto di concessione di un nuovo aiuto deve essere notificato alla Commissione, che adotta una decisione formale dopo averne verificato l'eventuale compatibilità con il mercato comune ex art. 87, par. 2, lett. a), del Trattato.

La Commissione ha proceduto alla verifica del contenuto dell'imposizione, applicando quei principi che, per prassi oramai consolidata e come in precedenza rilevato, sovrintendono all'esame di compatibilità tra l'intervento statale e il dettato dell'art. 87, par. 1, del Trattato (63).

Da tale analisi è emersa in primo luogo la natura statale dell'aiuto, che sebbene stanziato con legge regionale, prevede l'utilizzo di fondi attinti dal bilancio pubblico (64). Inoltre, benché i diretti beneficiari del regime siano i residenti, le agevolazioni determinano innegabili effetti positivi indiretti anche a favore dei vettori operanti sulle rotte interessate. In particolare, essi godono di un aumento della domanda sui mercati in questione, potendo così impiegare risorse addizionali e aumentare i ricavi. Infine, data la presenza di diverse compagnie di trasporto aereo in grado di prestare i propri servizi sia sulle rotte interessate sia su rotte che collegano altri Stati membri, il regime di aiuti risulta idoneo ad incidere sugli scambi tra Stati membri.

La Commissione, pertanto, se da un lato ha ritenuto sussistenti, nell'ipotesi esaminata, i presupposti di cui all'art. 87, par. 1, del Trattato, dall'altro ha rimarcato la compatibilità con il mercato comune degli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti, secondo il disposto dell'art. 87, par. 2, lett. a).

L'applicazione degli orientamenti espressi dalla stessa Commissione nella comunicazione 94/C 350/07, in base ai quali gli aiuti a carattere sociale possono essere concessi non solo a categorie specifiche di passeggeri, ma anche all'intera popolazione di regioni svantaggia-

(62) Si tratta del decreto dell'assessore per il turismo, le comunicazioni ed i trasporti della regione Sicilia del 16 novembre 1998, n. 280/5 recante nuove procedure di erogazione e modalità di gestione delle somme di cui all'art. 14 della legge regionale 30 marzo 1998, n. 5, pubblicata nel *Bollettino Ufficiale della Regione Sicilia* n. 16 del 31 marzo 1998.

(63) Cfr. la decisione della Commissione sulle agevolazioni dei trasporti aerei a favore dei residenti nelle isole minori della Sicilia (aiuto di Stato n. N399/99) trasmessa alle Autorità italiane con lettera SG (99) D/7203 del 3 settembre 1999.

(64) In proposito, è da rilevare come le somme stanziare dall'Assessorato regionale per il turismo, le comunicazioni ed i trasporti per le finalità di cui all'art. 14 della legge della Regione Sicilia n. 5/1998 debbano essere ogni anno trasferite ai comuni interessati, che provvederanno direttamente ad effettuare i rimborsi agli utenti beneficiari.

te, in particolare delle isole, ha consentito di rilevare come nel caso di specie, i destinatari delle agevolazioni fossero principalmente proprio i residenti, senza peraltro alcuna distinzione basata sulla cittadinanza. Si tratta di cittadini la cui condizione di oggettivo svantaggio è stata rapportata, fra l'altro, al costo estremamente alto dei viaggi di assoluta necessità verso i maggiori centri amministrativi, commerciali o di servizi del Paese, soprattutto se paragonato al costo di qualsiasi viaggio di uguale distanza compiuto sulla terra ferma.

È interessante osservare come la valutazione circa l'assenza di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza degli utenti del servizio può essere considerata innovativa. In precedenza, infatti, la Commissione si era preoccupata soltanto di verificare la sussistenza di eventuali scelte discriminatorie da parte dello Stato concedente nell'individuare le imprese fornitrici del servizio. Come in precedenza rilevato, la valutazione in merito all'origine del prodotto, e cioè alla possibilità riconosciuta a tutte le imprese comunitarie di accedere liberamente al settore del mercato interessato dagli aiuti, rappresenta una delle forme di controllo che gli organi comunitari sono autorizzati ad espletare nelle ipotesi in questione.

La riduzione del prezzo del trasporto a favore anche delle persone che per ragioni lavorative si recano normalmente nelle isole minori della Sicilia, al fine di svolgere la propria attività professionale, è apparsa giustificata alla luce di ulteriori considerazioni relative alla limitata estensione della superficie delle isole, alla scarsa popolazione e alla presenza di infrastrutture sociali inadeguate, che determinano l'insorgere di un bisogno di sostegno professionale non adeguatamente soddisfatto, in mancanza di un sufficiente numero di persone qualificate nella popolazione residente (65).

In proposito, appare di notevole importanza evidenziare come secondo la Commissione la valutazione degli effetti favorevoli, di cui le imprese committenti avrebbero potuto indirettamente beneficiare a seguito delle agevolazioni riconosciute a tale ultima categoria di passeggeri, andrebbe effettuata alla luce della circostanza che le isole minori della Sicilia rientrano anche nella deroga di cui all'art. 87, par. 3, lett. a) del Trattato.

A tal proposito, infatti, possono considerarsi compatibili con il mercato comune 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.

Si tratta, in particolare, degli aiuti a carattere regionale, la cui compatibilità deve essere valutata caso per caso dalla Commissione.

È doveroso rammentare infine che, nel periodo di tempo intercorso tra la notifica alla Commissione della disposizione di legge relativa alle agevolazioni e la risposta da parte della stessa, è intervenuta la legge 17 maggio 1999, n. 144, il cui art. 36, sotto la rubrica "Continuità territoriale per la Sardegna e le isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali", dispone l'imposizione di oneri di servizio pubblico relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra gli scali aeroportuali delle isole minori della Sicilia e i principali aeroporti nazionali (66).

(65) Per quanto concerne le categorie di utenti a favore dei quali è prevista l'agevolazione è degno di nota rilevare che il beneficio è accordato ai lavoratori non residenti che svolgono attività lavorativa nelle isole, anche in maniera occasionale, nonché agli incaricati di una pubblica funzione o di un pubblico servizio, ai rappresentanti di commercio e ai liberi professionisti, dietro presentazione di idonea documentazione.

(66) Successivamente alla legge n. 144/1999 il legislatore è nuovamente intervenuto sul tema della continuità territoriale con la Sicilia. L'art. 135 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha provveduto ad estendere l'applicabilità degli oneri di servizio pubblico anche ai collegamenti aerei di linea tra gli aeroporti della Sicilia e i principali scali nazionali e tra gli aeroporti della Sicilia e quelli delle isole minori, dando così dimostrazione di avere accolto le istanze emerse in tale senso in seno alla prima conferenza di servizi Stato - Regione svoltasi a seguito della legge n. 144/1999.

5. *L'esperienza francese: il caso della Corsica.* – L'ipotesi più recente di concessione di aiuti a carattere sociale in relazione alla quale la Commissione non ha sollevato obiezioni riguarda i collegamenti aerei tra gli aeroporti di Marsiglia e di Nizza e gli scali aeroportuali della Corsica.

In realtà, è interessante rilevare come i servizi di trasporto aereo di linea sulle rotte tra la Corsica e i principali aeroporti francesi sono stati per lungo tempo soggetti all'imposizione di oneri di servizio pubblico.

Sin dagli anni immediatamente successivi all'adozione del regolamento CEE n. 2408/92, del Consiglio sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, la Francia, e per essa direttamente l'Assemblea della Corsica, ha provveduto ad imporre oneri di servizio pubblico sulle rotte in oggetto, indicando dettagliatamente frequenze, orari, tipo di aeromobili, capacità, tariffe, continuità di servizi, slot aeroportuali cui i vettori comunitari avrebbero dovuto uniformarsi qualora avessero voluto effettuare i collegamenti onerati.

Il contenuto degli oneri veniva poi periodicamente rivisto, al fine di aggiornarlo in funzione delle sempre nuove e mutevoli esigenze manifestate nell'ambito del settore del trasporto aereo di linea, con riferimento alle tratte indicate (67).

Di recente la Corsica ha, invece, abbandonato la politica dell'imposizione degli oneri di servizio pubblico, per notificare alla Commissione un provvedimento di adozione di aiuti a carattere sociale a favore di determinate categorie di passeggeri (68). Le Autorità francesi mostrano così di considerare il sistema degli oneri di pubblico servizio non più attuale per risolvere i problemi di continuità territoriale, privilegiando uno strumento di sostegno dell'economia insulare al quale sinora non è stata riservata sufficiente attenzione.

Ed è del 3 marzo del 2000 la decisione con la quale la Commissione ha riconosciuto la compatibilità di tali aiuti con il mercato europeo (69). Anche in questo caso la Commissione ha provveduto, preliminarmente, a verificare la natura di aiuto del provvedimento notificato e, in seguito, ad individuare la sussistenza degli elementi che in conformità con gli orientamenti espressi nella comunicazione della Commissione 94/C 350/07, consentono di legittimare l'intervento a norma dell'art. 87, par. 2, lett. a), del Trattato.

La Commissione, in primo luogo, ha rilevato l'esistenza di un intervento finanziario di natura pubblica, sebbene direttamente devoluto dalle Autorità corse. Quindi, ha evidenziato che la compensazione finanziaria, benché accordata a favore di determinate categorie di passeggeri e non dei vettori, facilita la produzione di servizi di trasporto aereo verso la Corsica e genera una domanda supplementare suscettibile di interferire col mercato comune in considerazione della natura internazionale del trasporto aereo intracomunitario.

(67) Per prassi oramai consolidata e in linea con il dettato dell'art. 4 del regolamento CEE n. 2408/92, alla pubblicazione in *G.U.C.E.* della comunicazione della Commissione dell'imposizione degli oneri di servizio pubblico, faceva normalmente e immediatamente seguito la pubblicazione da parte dello Stato interessato del bando di gara comunitaria, cui si sarebbe pervenuti nell'ipotesi in cui nessun vettore avesse liberamente deciso di accettare gli oneri senza alcun corrispettivo finanziario a carico dello Stato. A seguito dell'esperimento della gara, il vettore che avesse presentato l'offerta più conveniente, ovvero sia che avesse richiesto il corrispettivo inferiore, acquisiva il diritto di svolgere i servizi di trasporto aereo in esclusiva sui collegamenti oggetto dell'appalto.

(68) Si tratta della delibera n. 99/154 AC dell'Assemblea della Corsica adottata il 23 dicembre 1999.

(69) Cfr. la decisione della Commissione sugli aiuti a carattere sociale a favore di certe categorie di passeggeri sulle linee aeree tra Marsiglia e Nizza da una parte e Ajaccio, Bastia, Calvi e Figari dall'altra parte (aiuti di Stato n. 24/2000) trasmessa alle Autorità francesi con lettera SG (2000) D/102051 del 3 marzo 2000.

Infine, ha riconosciuto che le misure in argomento minacciano di falsare la concorrenza, in quanto determinano dei vantaggi indiretti a favore dei vettori che svolgono servizi regolari di linea sulle rotte interessate conformemente al contenuto degli oneri imposti.

D'altro canto, la Commissione ha rilevato che i benefici derivanti dalla concessione di aiuti a carattere sociale producono effettivamente i loro effetti a favore dei consumatori finali; sono concessi senza alcuna discriminazione fondata sull'origine dei prodotti e, in ultimo, riguardano determinate categorie di passeggeri.

A tal proposito, ancora una volta, si è ritenuto pienamente lecito accordare agevolazioni anche a favore dell'intera popolazione residente su un'isola, confermando la soluzione interpretativa già adottata, secondo la quale la nozione di "determinate categorie di passeggeri" può essere dilatata sino a comprendere tutti gli abitanti di una regione insulare, qualora sussistano ragioni oggettive per l'intervento pubblico.

La distanza dal continente poiché determina un aumento del costo dei collegamenti nettamente superiore rispetto a quello di analoghe ipotesi di trasporto sulla terraferma e pregiudica di fatto le possibilità di spostamento delle popolazioni insulari, giustifica appieno lo stanziamento di aiuti carattere sociale.

La scelta di inserire il regime degli aiuti sociali nell'ambito della procedura di imposizione degli oneri di servizio pubblico disciplinata dall'art. 4 del regolamento CEE n. 2408/92 costituisce l'elemento di maggiore novità che caratterizza il procedimento di adozione della sovvenzione in argomento ad opera delle Autorità corse.

Secondo la prassi operativa seguita dall'amministrazione francese, infatti, la previsione degli aiuti di Stato a carattere sociale è preceduta dalla imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte individuate.

Alla fissazione dei presupposti cui i vettori devono uniformarsi nell'ipotesi in cui intendano svolgere servizi di trasporto aereo sulle tratte interessate, non fa invece seguito l'indizione di una gara di appalto europea, secondo quanto normalmente accade nella fattispecie impositiva.

In questo caso, il procedimento si interrompe con l'espletamento della prima fase e con la segnalazione dello stanziamento previsto a favore degli utenti beneficiari (70).

Qualsiasi vettore comunitario, pertanto, è legittimato ad esercitare servizi di trasporto aereo di linea nel rispetto delle condizioni imposte. In tal modo, non si determina quella situazione di sostanziale monopolio cui dà luogo l'applicazione integrale dell'art. 4 del regolamento CEE n. 2408/92 e la libertà di concorrenza all'interno del mercato comunitario appare pienamente tutelata.

È evidente la scelta operata dalle Autorità corse di superare il tradizionale regime che, limitando l'accesso al mercato ad un unico vettore, incideva innegabilmente e determinava effetti distorsivi sulla concorrenza, e di optare per un diverso sistema che, pur salvaguardando

(70) L'art. 2.3 della comunicazione d'imposizione degli oneri di servizio pubblico sui servizi aerei di linea tra Aiaccio, Bastia, Calvi e Figari da una parte e Marsiglia e Nizza dall'altra, pubblicata in *G.U.C.E.* C 9 del 13 gennaio 2000, pag. 4 stabilisce che «i vettori sono a conoscenza del fatto che le autorità francesi si riservano il diritto di concedere, a certe categorie di passeggeri sui collegamenti in questione, aiuti a carattere sociale conformemente alle disposizioni dell'art. 87, paragrafo 2, lettera a), del trattato».

La previsione di aiuti a carattere sociale a favore dei residenti in regioni insulari, già in passato, aveva visto l'inserimento del relativo stanziamento nell'ambito della procedura per l'imposizione di oneri di servizio pubblico. Cfr., per quanto concerne gli abitanti di Madera, la comunicazione della Commissione pubblicata in *G.U.C.E.* C 267 del 26 agosto 1998, pag. 5 e per quanto riguarda i residenti alle Canarie, la comunicazione pubblicata in *G.U.C.E.* 1998 C 267/10. Si può rilevare, comunque, come solo l'ipotesi relativa alla Corsica evidenzia con chiarezza la coesistenza dei due sistemi di intervento statale in seno al medesimo procedimento.

adeguatamente le esigenze degli utenti coinvolti, garantisce il libero accesso di tutti i vettori comunitari alle rotte individuate.

L'interesse dei vettori ad accettare l'imposizione degli oneri senza corrispettivo risiede nel fatto che le tariffe stabilite a favore delle categorie di passeggeri protette sono sensibilmente più elevate rispetto al passato e garantiscono, pertanto, un notevole margine di guadagno, diventando remunerative dell'attività di trasporto svolta anche in un'ottica di libero mercato.

A ciò deve aggiungersi che, a differenza di quanto accadeva in precedenza, l'intervento statale non si estende a tutti i passeggeri in maniera indistinta, ma, come già evidenziato, riguarda solo una parte di essi individuati preventivamente in categorie determinate. Ne consegue che chiunque non sia beneficiario dell'agevolazione rimane sottoposto a tariffe liberamente fissate dai vettori secondo logiche puramente economiche.

Infine, per ragioni pratiche e contingenti, che non modificano la natura dell'aiuto, la somma stabilita a titolo di sovvenzione a favore di ciascun passeggero per tratta viene corrisposta direttamente ai vettori, che praticano agli utenti tariffe scontate della cifra equivalente. Come la stessa Commissione ha prontamente rilevato, ciò non incide sull'individuazione del destinatario finale dell'aiuto che è e rimane sempre il consumatore ultimo del servizio (71).

(71) Il regime degli aiuti di Stato a carattere sociale predisposto dalle Autorità della Corsica ha trovato piena applicazione, nell'ambito delle rotte interessate, sin dai primi mesi della anno 2000.

6. *La normativa comunitaria in materia di oneri di servizio pubblico.* – Le misure in materia di concorrenza e di liberalizzazione del mercato attualmente in vigore hanno sostanzialmente cambiato il contesto economico dei trasporti aerei. Hanno incentivato la concorrenza, riducendo i poteri discrezionali delle autorità nazionali e ampliando le possibilità delle compagnie aeree di decidere, sulla base di considerazioni economiche e finanziarie proprie, le tariffe, le nuove rotte e le capacità da offrire sul mercato.

In tale contesto, gli strumenti utilizzati dall'ordinamento comunitario, al fine di garantire le misure di sostegno dei livelli di offerta dei servizi di trasporto aereo, sono riconducibili, come in precedenza ricordato, a due tipologie di intervento: gli aiuti di stato a carattere sociale e gli oneri di servizio pubblico.

Questi ultimi, in particolare, presentano una valenza generale nel settore dei trasporti e sono stati estesi al campo del trasporto aereo al fine di garantire una soddisfacente risposta alla domanda di mobilità manifestata dagli utenti (72).

L'Unione Europea, infatti, ha ritenuto compatibili con l'ordinamento comunitario le sovvenzioni dirette a sostenere finanziariamente l'esercizio dell'attività di trasporto aereo, nelle ipotesi in cui le regole del libero mercato e della concorrenza tra imprese non si siano dimostrate idonee a tutelare le esigenze di celerità, regolarità e adeguatezza delle tariffe nei collegamenti con le regioni svantaggiate e periferiche. Ci si riferisce, soprattutto, a quelle tratte caratterizzate da un flusso di traffico scarso o comunque influenzato da una forte stagionalità che, non essendo sufficientemente remunerative, in assenza di un intervento pubblico di sostegno sarebbero notevolmente penalizzate se non addirittura soppresse. Il vettore beneficiario, pertanto, effettua servizi di trasporto aereo che assumono rilevanza, in un'ottica imprenditoriale, soltanto a seguito dell'intervento statale (73).

La figura degli oneri di servizio pubblico trova applicazione nel settore aeronautico non solo con riferimento al trasporto, ma anche, per esempio, in relazione ai servizi di handling: il Ministero dei trasporti e della navigazione può disporre ove necessario obblighi di servizio pubblico per gli aeroporti che servono regioni periferiche o in via di sviluppo e per gli aeroporti situati su isole in una medesima regione geografica, che registrino un movimento di almeno centomila passeggeri l'anno (74).

E comunque in relazione ai servizi di trasporto aereo di linea che tale strumento realizza appieno le intenzioni del legislatore comunitario. Il regolamento CEE n. 95/93, del 18 gennaio 1993 in tema di norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della comunità consente alle autorità statali di riservare determinate bande orarie, in un aeroporto pienamente coordinato, ai vettori che realizzano i collegamenti su rotte per le quali siano stati imposti oneri di servizio pubblico ai sensi del diritto comunitario (75).

(72) Gli oneri di pubblico servizio sono stati previsti per i trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile dal regolamento CEE n. 1161/69, del 26 giugno 1969, modificato dal regolamento CEE n. 1893/91, del 20 giugno 1991 e per i trasporti marittimi dal regolamento CEE n. 3577/92, del 7 dicembre 1992. Su quest'ultimo punto cfr. in dottrina il recente contributo di ANTONINI, *Gli obblighi di servizio pubblico e gli aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, relazione presentata al Convegno *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari 30 giugno - 1 luglio 2000.

(73) L'esigenza che i servizi essenziali raggiungano anche le zone distanti o svantaggiate, garantendo una copertura territoriale completa è ribadita dalla Commissione nella comunicazione 2001/C 17/4, del 19 gennaio 2001 sui servizi d'interesse generale.

(74) Così l'art. 11, n. 1, lett. a), e l'art. 12 della direttiva 96/67/CE del 15 ottobre 1996, attuata con d.lg. 13 gennaio 1999, n. 18.

(75) Cfr. il disposto dell'art. 9, n. 1, lett. b) del citato regolamento CEE n. 95/93.

Ma è principalmente il regolamento CEE n. 2408/92, del 23 luglio 1992 che detta un'articolata disciplina dell'istituto.

In primo luogo, occorre precisare che, ai sensi dell'art. 2, lett. o) del citato regolamento, si intende per onere di servizio pubblico «qualsiasi onere imposto ad un vettore aereo di prendere tutte le misure necessarie, relativamente a qualsiasi rotta sulla quale sia stato abilitato a operare da parte di uno Stato membro, per garantire la prestazione di un servizio che soddisfi determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione, criteri cui il vettore stesso non si atterrebbe se tenesse conto unicamente del suo interesse commerciale» (76).

Il procedimento d'imposizione degli oneri di servizio pubblico si articola in due fasi distinte, che trovano una compiuta disciplina nell'art. 4 del citato regolamento.

Nella prima fase, uno Stato membro che intenda imporre oneri di servizio pubblico è tenuto a consultare previamente gli altri Stati membri interessati ed informare la Commissione e i vettori operanti sulla rotta. Quindi può stabilire oneri di servizio pubblico riguardo ai servizi di linea effettuati verso 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 regionale nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l'aeroporto stesso (77).

L'intento perseguito è quello di 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 non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale.

La lettera b) dello stesso articolo, poi, individua i criteri cui gli Stati devono uniformarsi nel valutare l'adeguatezza dei servizi aerei di linea. In proposito, si dovrà tener conto del pubblico interesse, della possibilità, in particolare per le regioni insulari, di ricorrere ad altre forme di trasporto e dell'idoneità di queste ultime a soddisfare il concreto fabbisogno di trasporto; delle tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti; dell'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta considerata.

Qualora una compagnia aerea accetti di effettuare i collegamenti onerati, lo Stato interessato potrà indicare il periodo durante il quale la prestazione dovrà essere assicurata, ove altre forme di trasporto non possano garantire servizi adeguati ed ininterrotti (78).

È evidente l'intento del legislatore comunitario di evitare la copertura della tratte onerate solo per i periodi durante i quali risultano appetibili sul piano commerciale: tipico esempio sono quei collegamenti a vocazione per così dire turistica, caratterizzati da un flusso di traffico notevolmente intenso nel corso della stagione estiva, che li rende economicamente interessanti solo per determinati periodi e, viceversa, suscettibili di abbandono durante la restante parte dell'anno.

6.1. (Segue) *Il contenuto degli oneri.* – L'art. 4 del regolamento CEE n. 2408/92 ha trovato, in molteplici ipotesi, pratica applicazione nei Paesi membri dell'Unione Europea. Dall'esame delle comunicazioni della Commissione pubblicate sulla G.U.C.E., è possibile individuare in modo esauriente il contenuto degli oneri di servizio pubblico.

(76) Sostanzialmente analoga è la definizione contenuta nell'art. 2, n. 1 del regolamento CEE n. 1191/69, che si riferisce ad un onere «che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni».

(77) Così testualmente all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento CEE n. 2408/92.

(78) In questo senso l'art. 4, n. 1, lett. c), del regolamento CEE n. 2408/92.

Le previsioni adottate dalle competenti autorità nazionali riguardano, soprattutto:

a) *rotte*: vengono indicate le rotte oggetto d'imposizione. Può trattarsi di tratte singole, per ognuna delle quali deve essere presentata in sede di gara un'offerta separata, oppure gruppi di tratte per le quali è ammessa un'offerta congiunta così come consentito dall'art. 4, par. 1, lett. d) del regolamento CEE n. 2408/92 (79).

b) *frequenze minime*: vengono individuati i voli che devono essere assicurati nell'arco della giornata e della settimana, il numero dei voli nel corso dell'anno e la possibilità o meno di effettuare eventuali scali intermedi;

c) *orari*: a volte sono stabiliti analiticamente, altre volte indicando una forcella minima tra partenza e rientro, in maniera tale da consentire l'effettuazione di un viaggio di andata e ritorno in giornata o di prendere i voli in coincidenza con le più importanti destinazioni;

d) *tipo di aeromobile*: vengono stabiliti i livelli qualitativi con riferimento per es. al numero minimo di posti o ai servizi offerti a bordo, non si procede invece all'indicazione del tipo o modello di aeromobile al fine di evitare possibili scelte discriminatorie;

e) *capacità*: viene differenziata nell'arco della settimana e della stagione, al fine di garantire un'idonea offerta di posti (80). Di norma i servizi di trasporto rivolti ad un traffico di passeggeri residenti che si spostano soprattutto per motivi di lavoro subiscono una flessione durante il fine settimana o nei periodi festivi, viceversa i collegamenti che servono regioni ad alta vocazione turistica vengono intensificati nei periodi di maggiore traffico. Spesso si tiene presente delle specifiche esigenze di mobilità di alcune categorie di passeggeri (es. turisti, parlamentari di Strasburgo [81]);

f) *tariffe*: di solito viene stabilito l'importo massimo, con la previsione di meccanismi di adeguamento automatico. Talvolta si assiste alla previsione di una gamma differenziata di tariffe per un numero limitato di posti (82). Inoltre vengono previste riduzioni a favore di determinate categorie di utenti (es. giovani, studenti, anziani, famiglie, residenti);

g) *continuità dei servizi*: si intende assicurare un servizio continuato nel tempo contro arbitrarie soppressioni. Ciò significa che l'annullamento dei voli per fatto imputabile al vettore non può superare una determinata percentuale del totale dei voli programmati (di norma il 2%) e che l'interruzione dei servizi sia possibile soltanto previo congruo preavviso (di regola sei mesi). L'art. 4, lett. c), consente, inoltre, la fissazione di un periodo minimo di durata del servizio;

(79) Un esempio chiarificatore è quello della comunicazione operata dalla Grecia in *G.U.C.E.* 2001 C 258/11, del 15 settembre 2001, che prevede sia l'ipotesi di rotte singole sia la possibilità di offerte congiunte.

(80) Viene, talvolta, prevista una clausola di adeguamento dell'offerta di posti al fine di garantire che la capacità offerta si adatti alla domanda. Ogniqualvolta il numero di passeggeri aumenti o diminuisca considerevolmente l'operatore deve variare il numero di posti disponibili. Così l'allegato alle comunicazioni pubblicate dalla Norvegia in *G.U.C.E.* C 85 del 15 marzo 2001, pag. 6, *G.U.C.E.* C 237 del 23 agosto 2001, pag. 9 e *G.U.C.E.* C 242 del 30 agosto 2001, pag. 9.

(81) La comunicazione della Commissione 2000 C 348/09, in *G.U.C.E.* C 348 del 5 dicembre 2000, relativa all'imposizione degli oneri da parte della Francia sui collegamenti tra Strasburgo e Milano e tra Strasburgo e Roma prevede che «la capacità offerta deve essere adeguata alla domanda, in particolare durante le sessioni del Parlamento europeo a Strasburgo».

(82) È il caso dell'Irlanda che ha individuato un numero di posti con tariffe imposte diversificate, lasciando alla libera determinazione del vettore il livello tariffario da applicare al resto dei posti fino al completamento della capacità minima giornaliera richiesta. Cfr. la comunicazione in *G.U.C.E.* C 265, del 15 settembre 2000 e in *G.U.C.E.* C 281 del 5 ottobre 2001, pag. 6. Lo stesso sistema è stato recentemente adottato dal Portogallo. Si veda la comunicazione in *G.U.C.E.* C 271 del 26 settembre 2001, pag. 5.

h) *slot aeroportuali*: l'art. 9 del regolamento CEE n. 95/93 del 18 gennaio 1993 consente alle autorità statali interessate di riservare determinate bande orarie ai voli operati dalle compagnie aeree, impegnate nell'esercizio dei servizi di linea su rotte per le quali siano stati imposti oneri di servizio pubblico ai sensi del diritto comunitario;

i) *commercializzazione*: si richiede un sistema telematico idoneo a garantire un adeguato servizio per gli utenti, nella registrazione delle prenotazioni e nell'emissione dei biglietti. Sebbene sulle rotte onerate possa operare qualsiasi vettore comunitario autorizzato, si è ritenuto opportuno, in alcune ipotesi caratterizzate dalla specificità dei collegamenti, richiedere che i membri dell'equipaggio siano in grado di parlare la lingua nazionale dello Stato impositore (83);

l) *altri servizi*: talora si prevede l'obbligo di effettuare servizi postali (84) o si richiede l'idoneità al trasporto di malati, o la garanzia dell'evacuazione tempestiva dei residenti in occasione di eventi straordinari.

Una recente novità di indubbia rilevanza è la previsione dell'obbligo di realizzare il trasporto di merci con indicazione della capacità offerta e delle tariffe praticate. Si tratta dei primi tentativi di estendere al trasporto aereo di merci il regime degli oneri di servizio pubblico, allo scopo di limitare, anche in questo settore, le evidenti ripercussioni che il costo del trasporto ha sui prezzi dei prodotti che devono essere importati (85);

m) *accordi di cooperazione*: particolari accordi possono essere stipulati per quanto riguarda le tariffe relative ai collegamenti con altri aeroporti, effettuati da vettori diversi da quelli aggiudicatari (86).

Si è anche ritenuto possibile subappaltare ad altri vettori la capacità supplementare necessaria per soddisfare il piano di esercizio, ferma restando la responsabilità del vettore appaltante per l'inadempimento degli obblighi imposti (87). La previsione di tale facoltà appare alquanto discutibile soprattutto se si considera che la selezione dell'unico vettore assegnatario della rotta onerata avviene non solo in base alla valutazione dell'entità del corrispettivo richiesto, ma anche alla luce delle caratteristiche e qualità possedute, che quindi possono essere diverse e che comunque devono essere conformi ai requisiti richiesti.

n) *Autorità locali*: sono spesso coinvolte nel procedimento col quale si giunge all'imposizione degli oneri di pubblico servizio.

(83) Così il Portogallo nella comunicazione ultima citata e la Grecia nella comunicazione in *G.U.C.E.* C 258 del 15 settembre 2001, pag. 11.

(84) Da ultimo si può vedere l'imposizione del Portogallo in *G.U.C.E.* C 271 del 2001, pag. 5 citata.

(85) Si tratta della già menzionata procedura di imposizione attuata dal Portogallo e della comunicazione da parte della Francia in *G.U.C.E.* C 254 del 13 settembre 2001, pag. 15. In proposito è da rilevare come l'articolato predisposto dalla Francia preveda una griglia tariffaria differenziata per diverse categorie merceologiche, con allegata tabella dei prodotti di prima necessità. Relativamente alla qualità del servizio è inoltre richiesto che il vettore sia in grado, mediante un sistema di refrigerazione, di effettuare lo stoccaggio di tutti i prodotti surgelati.

(86) Così nella citata comunicazione del Portogallo e, in modo più dettagliato, nelle comunicazioni pubblicate dalla Norvegia, ove particolare attenzione è riservata a garantire che le condizioni di transfer previste dal vettore per voli effettuati da altre compagnie siano obiettive e non discriminatorie.

(87) Tale è il contenuto dell'art. 3, lett. b) del bando di gara pubblicato dal Portogallo in *G.U.C.E.* C 273 del 28 settembre 2001, pag. 10. Al contrario la Norvegia esclude esplicitamente la possibilità che i voli onerati presentino codici diversi da quello dell'offerente e che possano far parte di accordi di code-sharing.

È il caso dell'Italia che ha previsto l'elaborazione del contenuto degli oneri ad opera di una conferenza di servizi Stato-Regione in riferimento ai collegamenti tra la Sardegna, la Sicilia e le sue isole minori e i principali aeroporti nazionali (88).

Ma ancor più incisivo è il ruolo rivestito dalla Corsica che gode di piena autonomia nelle determinazioni relative all'imposizione degli oneri. È recente la decisione dell'Assemblea della Corsica di sospendere la gara d'appalto indetta per l'aggiudicazione dei servizi di trasporto tra gli aeroporti dell'isola da una parte e Marsiglia e Nizza dall'altra. A seguito di tale interruzione le Autorità corse hanno provveduto all'imposizione di nuovi oneri, stabilendo lo stanziamento di aiuti a carattere sociale a favore di alcune categorie di passeggeri (89). Come in precedenza rilevato, con tale decisione si è evitato di dare luogo alla seconda fase del procedimento d'imposizione d'oneri di cui al regolamento CEE n. 2408/92 che prevede la selezione di un unico vettore affidatario del servizio in regime di monopolio.

6.2. (Segue) *Le condizioni per l'imposizione da parte degli Stati.* – Dal combinato disposto dell'art. 2, lett. o) e dell'art. 4, par. 1, lett. a) emerge chiaramente che lo Stato può porre in essere interventi idonei ad incidere sul mercato senza violare il principio della libertà di concorrenza purché l'intervento pubblico produca i suoi effetti in relazione a collegamenti commercialmente non appetibili in quanto diretti verso destinazioni periferiche o comunque relativi a rotte a bassa densità di traffico.

L'obiettivo non remuneratività del servizio è il presupposto perché lo Stato possa utilizzare lo strumento in argomento.

In realtà, l'esperienza dei diversi paesi comunitari ha ampiamente dimostrato come, nell'applicazione pratica, le intenzioni del legislatore siano state interpretate in termini oltremodo estensivi sino al punto di stravolgerne lo spirito.

Come in precedenza evidenziato, l'imposizione degli oneri suppone l'esigenza di un intervento statale in funzione di correttivo degli effetti negativi della liberalizzazione. Taluni collegamenti, se valutati alla luce di criteri imprenditoriali, possono apparire economicamente non convenienti e, pertanto, sono suscettibili di abbandono da parte della compagnia aerea che li esercita. Nondimeno, gli stessi possono rivestire una notevole importanza ai fini dello sviluppo economico e sociale delle regioni servite. Ciò giustifica la determinazione del Paese interessato di limitare l'accesso alla rotta ad un solo vettore e di corrispondere una somma di danaro a titolo di rimborso delle perdite di gestione.

Dall'esame degli atti con i quali si è provveduto ad imporre gli oneri in oggetto emerge con chiarezza come non sempre gli Stati abbiano utilizzato questo strumento conformemente al dettato regolamentare e come, d'altro canto, anche da parte degli organi comunitari deputati alla verifica della regolarità del procedimento e della sussistenza dei requisiti necessari ci sia stata la tendenza a ritenere ammissibile l'intervento pubblico anche in ipotesi in cui difficilmente sono riscontrabili i presupposti normativi.

(88) In questo senso l'art. 36 della legge 17 maggio 1999, n. 144 e l'art. 135 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. L'art. 136 della legge n. 388/2000 estende, in termini peraltro generici, la medesima disposizione anche a favore dei collegamenti con le regioni dell'obiettivo 1.

(89) Ci si riferisce alla delibera dell'Assemblea della Corsica n. 99/155 AC del 23 dicembre 1999. A seguito di tale decisione la Francia ha provveduto a pubblicare la comunicazione d'imposizione di nuovi oneri corretti in *G.U.C.E.* C 9, del 13 gennaio 2000.

Ci si riferisce, in particolare, ai casi in cui sono stati onerati servizi di trasporto che servono regioni non periferiche o in via di sviluppo o, comunque, che presentano un intenso flusso di traffico tale da rendere la relativa tratta appetibile dal punto di vista commerciale (90).

Non è infrequente, inoltre, che venga disatteso il contenuto dell'art. 4, par. 2 che esclude la possibilità di limitare l'accesso ad una rotta ad un solo vettore qualora altre forme di trasporto possano garantire un servizio adeguato e ininterrotto, laddove la capacità offerta superi i 30.000 posti l'anno.

È evidente che in tali ipotesi il normale operare delle regole del mercato avrebbe consentito la realizzazione degli effetti positivi della libera concorrenza sia sul piano delle tariffe che su quello della qualità dei servizi senza richiedere alcun intervento correttivo da parte dello Stato.

Sotto questo aspetto la portata del regolamento CEE n. 2408/92 è stata stravolta per finalità che nulla hanno a che vedere con la volontà di tutelare le esigenze di mobilità e il diritto alla continuità territoriale delle popolazioni territorialmente svantaggiate.

Alla luce dei nuovi principi sanciti dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam in tema di coesione economica e sociale e di insularità si rende ormai opportuna una diversa interpretazione del regolamento CEE n. 2408/92, che appare rivolto unicamente a realizzare la liberalizzazione degli accessi alle rotte. In esso, infatti, non trova sufficiente spazio la consapevolezza che la politica di coesione deve permeare le attività della Comunità e non emerge con chiarezza l'esigenza di collegare le regioni periferiche e soprattutto quelle insulari alla parte centrale dell'Europa (91).

È in tal senso giustificata l'estensione, operata per prassi, dell'applicabilità del regime degli oneri anche ai collegamenti tra aeroporti situati nel territorio nazionale di due Stati diversi. In proposito, il regolamento si riferisce esclusivamente ai servizi di trasporto effettuati all'interno di un medesimo Paese membro (92).

Tuttavia, la consultazione degli altri Stati interessati che, a norma dell'art. 4, par. 1, lett. a), deve precedere l'imposizione degli oneri, acquista significato solo qualora si ammetta la possibilità di onerare tratte internazionali. Tale interpretazione appare confortata dal dettato

(90) Vengono in rilievo, ad esempio i collegamenti tra Strasburgo e le principali città comunitarie, per i quali la Francia ha imposto oneri di servizio pubblico.

(91) Sul punto si veda, in particolare, FOIS, *IL principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. trasp.* 2000, 341, il quale rileva l'esigenza di una revisione delle norme di diritto comunitario derivato alla luce di quanto stabilito dai Trattati di Maastricht e Amsterdam in tema di coesione, di continuità territoriale e di insularità. L'attuazione di tali principi, infatti, non appare sufficientemente garantita dal regolamento CEE n. 2408/92 che fa dipendere l'imposizione di oneri di servizio pubblico «dall'eventuale esercizio di una mera facoltà riconosciuta al singolo Stato membro» e comunque limitatamente alle rotte nazionali. Una corretta interpretazione del sistema dei Trattati dovrebbe, viceversa, dimostrare che le azioni e le politiche comunitarie nel loro complesso devono tener conto dei suddetti principi.

(92) L'art. 4, par. 1, lett. a), del regolamento stabilisce, infatti, che uno Stato possa imporre oneri nei collegamenti aerei con una «regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o [...] verso un qualsiasi aeroporto regionale nel suo territorio».

Di diverso avviso SILINGARDI, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.* 2000, 58, il quale ritiene applicabile *de plano* la normativa comunitaria anche ai collegamenti tra regioni periferiche appartenenti a Stati diversi o alle linee che congiungono scali comunitari con aeroporti regionali periferici.

dell'art. 2, lett. h) che, nel fornire la definizione di Stati interessati, fa esplicito riferimento a quelli tra i quali si realizza un servizio aereo (93).

Sebbene il principio di coesione economica e sociale non debba più essere considerato come una mera deroga a quello della libertà di concorrenza ma goda oramai della medesima dignità, tuttavia, appare inopportuno giungere per questa via ad un uso pressoché indiscriminato del sistema degli oneri (94).

Se, quindi, in questa rinnovata ottica può apparire condivisibile la scelta di onerare i collegamenti con le regioni periferiche e ancor più con le isole anche nelle ipotesi in cui l'interesse economico delle relative rotte consentirebbe in un regime di libera concorrenza il conseguimento di risultati ottimali anche per i cittadini residenti, tuttavia, non sembra trovare alcuna giustificazione la tendenza ad una politica eccessivamente interventista che negli ultimi tempi sta caratterizzando il settore dei trasporti aerei di linea (95).

7. Il bando di gara per la selezione di un vettore. – Qualora nessun vettore comunitario accetti di effettuare i servizi di trasporto onerati nel rispetto delle condizioni stabilite, si darà attuazione alla seconda fase del procedimento d'imposizione previsto dal regolamento CEE n. 2408/92.

L'art. 4, par. 1, lett. d), stabilisce, infatti, che uno Stato membro può limitare l'accesso ad una rotta, sulla quale nessun vettore aereo abbia istituito servizi aerei di linea conformemente all'onere di servizio pubblico imposto, ad un unico vettore aereo, mediante appalto pubblico (96).

Come già ricordato, sin dal 1994 alcuni Paesi dell'Unione Europea hanno ripetutamente imposto oneri di servizio pubblico su rotte individuate all'interno del loro territorio (97).

Tuttavia, il descritto procedimento non si è mai concluso con l'espletamento della prima fase.

È chiaro, infatti, che nessun collegamento aereo già di per se scarsamente remunerativo e pertanto suscettibile di abbandono da parte delle imprese vettrici - non si dimentichi in proposito che l'intervento correttore delle dinamiche della libera concorrenza ad opera delle autorità statali è determinato dalla necessità di ovviare ad una simile evenienza - può diventare competitivo a seguito della previsione di oneri di servizio pubblico.

(93) L'art. 2 del regolamento CEE n. 2408/92 stabilisce che «ai fini del presente regolamento si intende per Stato(i) membro(i) interessato(i), lo (gli) Stato(i) membro(i) entro il quale o tra i quali si effettua un servizio aereo».

(94) Desta non poche perplessità la citata decisione dello Stato francese di onerare i collegamenti da e per Strasburgo.

(95) Deve ricordarsi la scelta operata dalle Autorità italiane di onerare i collegamenti tra gli aeroporti della Sardegna e della Sicilia e i principali scali nazionali, nonché il riferimento agli aeroporti posti nelle regioni di cui all'obiettivo 1. È evidente che alcune di queste tratte per il notevole flusso di passeggeri registrato e la conseguente presenza di più vettori che offrivano i loro servizi in regime di libera concorrenza con interessanti ripercussioni sul piano tariffario, difficilmente sarebbero potute rientrare nell'ambito della deroga prevista dal regolamento CEE n. 2408/92, se non in funzione di una rinnovata lettura dello stesso alla luce dei principi di coesione economica e sociale e di insularità.

(96) Al punto 17 della comunicazione sui servizi d'interesse generale la Commissione ritiene che qualora la prestazione di un servizio sia assegnata ad un unico operatore tramite gara d'appalto, la concorrenza generata in vista dell'aggiudicazione dell'appalto dovrebbe garantire che le funzioni assegnate saranno assolte con i minori costi per la comunità.

(97) Si è già rilevato che le uniche tratte onerate che interessano il territorio di Paesi differenti sono quelle relative ai collegamenti da e per Strasburgo.

L'esperienza concreta ha dimostrato che non vi sono vettori disposti ad accollarsi servizi di trasporto economicamente non convenienti

Il contenuto degli oneri è diretto a ristabilire, nell'ambito di tratte altrimenti disagiate, una condizione di "normalità" per gli utenti del servizio, incidendo sulle modalità di esplicazione del servizio stesso.

Da ciò consegue un aggravamento della posizione del vettore che, limitatamente alla prima fase, non è bilanciato dalla previsione di una qualche compensazione a suo favore né sotto forma di compensazione monetaria né sotto forma di attribuzione del diritto di esclusiva ad esercitare i collegamenti in oggetto.

Questo spiega la ragione per la quale, soprattutto negli ultimi tempi, gli Stati, per evitare l'estrema conseguenza di lasciare una rotta priva di qualsiasi collegamento – nell'ipotesi in cui nessun vettore accetti di effettuare il servizio di trasporto aereo nel rispetto delle condizioni stabilite – hanno proceduto pubblicando quasi contestualmente la comunicazione dell'imposizione degli oneri di servizio pubblico su una rotta e il bando di gara per la selezione di un vettore, con la previsione esplicita dell'erogazione di un rimborso (98).

L'art. 4, par. 2, lett. d), prosegue, poi, fornendo alcune indicazioni in merito allo svolgimento della seconda fase del procedimento.

L'esclusione della concorrenza può essere stabilita per un periodo non superiore a tre anni, al termine del quale si procederà ad un riesame della situazione.

Il diritto di effettuare tali collegamenti sarà concesso tramite appalto pubblico a qualsiasi vettore comunitario abilitato ad effettuare servizi di trasporto aereo, per rotte singole o serie di rotte (99).

La possibilità di bandire un'unica gara d'appalto per più tratte congiunte è stata utilizzata soprattutto nell'ambito di collegamenti caratterizzati da una capacità di traffico oltremodo ridotta.

Tale sistema da un lato può rendere economicamente più interessante il servizio onerato nel suo insieme e, quindi, comportare la partecipazione di un numero maggiore di compagnie aeree alla gara, determinando una qualche forma di concorrenza nella fase di presentazione delle offerte. D'altro canto può indurre conseguenze negative allorché, successivamente alla gara, sorgano contestazioni in merito all'aggiudicazione della stessa. Eventuali interruzioni del procedimento, infatti, coinvolgerebbero tutte le tratte collegate nello stesso bando, rendendo difficile lo scorporo di quei servizi rispetto ai quali non sono rinvenibili motivi di contestazione.

Il termine per la presentazione delle offerte non potrà essere inferiore ad un mese dal giorno della pubblicazione del bando di gara nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee.

(98) Dall'esame delle *G.U.C.E.* emerge la prassi di pubblicare a distanza di un giorno o poco più gli atti in argomento. Di recente, la Norvegia ha proceduto alla pubblicazione simultanea della imposizione degli oneri e del bando di gara. Cfr. *G.U.C.E.* C 85 del 15 marzo 2001, pag. 4 e *G.U.C.E.* C 242 del 30 agosto 2001, pag. 11.

(99) Di norma si è proceduto ad onerare rotte singole, ma non mancano esempi in cui si è preferito raggruppare più tratte. Emblematico è il bando pubblicato dalla Repubblica Ellenica in *G.U.C.E.* C 258 del 15 settembre 2001, pag. 11 in cui, dopo avere richiesto per ciascuna rotta la presentazione di un'offerta separata, si specifica che alcune di esse saranno aggiudicate congiuntamente.

In dottrina ipotizza un utilizzo ampio e articolato della facoltà di bandire più tratte o anche porzioni di esse, ovvero di onerare singole fasce orarie di una stessa rotta DEIANA, *Intervento*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo*, Messina, 2000, p.514.

A norma dell'art. 4, par. 1, lett. f), la selezione tra le offerte pervenute deve essere effettuata al più presto possibile.

La pratica applicazione di tale disposizione ha suscitato alcune perplessità, alla luce di quanto stabilito dalla successiva lettera g) dello stesso articolo, ove è detto che, in deroga al disposto precedente, dal giorno della presentazione delle offerte deve trascorrere un termine di due mesi prima che si proceda alla selezione. Le due disposizioni appaiono palesemente in contrasto: la prima richiede una tempestiva valutazione delle offerte, mentre la seconda impone un termine di tempo notevolmente più ampio, al fine di consentire agli altri Stati interessati di presentare eventuali osservazioni.

In merito, sembra opportuno attribuire valenza generale al disposto di cui alla lettera f), che richiede una maggiore celerità nell'espletamento della procedura e riconoscere una portata derogatoria alla lettera g), anche in considerazione dell'inciso iniziale, che pone tale norma in posizione derogatoria rispetto alla precedente.

Il legislatore comunitario, infatti, prevedendo anche un termine di selezione più lungo, durante il quale gli altri Paesi interessati possono proporre osservazioni, può aver inteso introdurre un ulteriore strumento di verifica per quelle ipotesi in cui il procedimento di imposizione di oneri riguarda collegamenti tra Stati diversi, allo scopo precipuo di consentire loro la tutela dei propri interessi.

Se così fosse, risulterebbe avvalorato il convincimento secondo il quale il sistema delineato dal regolamento CEE n. 2408/92 sarebbe applicabile non solo ai servizi di trasporto effettuati all'interno di uno stesso Stato, ma pur in assenza di esplicita previsione in merito, anche a quelli eseguiti tra Paesi differenti.

Lo Stato membro, direttamente o tramite le regioni o gli enti locali interessati, può erogare al vettore selezionato una compensazione finanziaria, per il soddisfacimento dell'onere di servizio pubblico, che tenga conto dei costi e dei ricavi derivanti dal servizio in oggetto (100).

Sul punto la Commissione ha specificato che il rimborso calcolato a norma dell'art. 4, par.1, lett. h) del regolamento sulla base delle perdite di esercizio sostenute su una rotta non può importare una sovracompensazione del vettore aereo. Il sistema, se correttamente applicato, esclude che il rimborso per gli oneri di servizio pubblico possa comportare un aiuto di Stato, costituendo una operazione commerciale neutra tra lo Stato in causa e la compagnia interessata.

L'essenza degli aiuti di Stato consiste, infatti, nel beneficio accordato al destinatario della sovvenzione, mentre un rimborso limitato unicamente alla copertura delle perdite sostenute non determina alcun beneficio speciale per la compagnia aerea selezionata. La compensazione delle pure perdite di esercizio sostenute su una rotta specifica da una compagnia aerea non può essere considerata un aiuto, purché, precisa la Commissione, il vettore sia stato correttamente selezionato a seguito di gara d'appalto e sulla base dei criteri obiettivi previsti dal regolamento (101).

La concorrenza che si genera in vista dell'appalto, infatti, dovrebbe garantire che il servizio onerato sia assegnato in modo tale da comportare i minori costi per la comunità (102).

È evidente, inoltre, che per valutare la legittimità del rimborso sarà necessario che la società selezionata sia dotata di un sistema di contabilità analitica tale da consentirle di scomporre i costi pertinenti (ivi compresi i costi fissi) e le entrate.

(100) Così l'art. 4, par. 1, lett. h) del regolamento CEE n. 2408/92.

(101) In proposito, la Commissione ritiene accettabile che la compensazione comprenda «una ragionevole remunerazione per il capitale investito».

(102) In questo senso la comunicazione sui servizi d'interesse generale in Europa, p. 7.

Da ciò deriva che la compensazione per gli oneri di servizio pubblico non comporta un aiuto di Stato allorché il livello massimo della stessa non superi il disavanzo precisato nel bando di gara e che l'accesso alla rotta sia limitato ad un unico vettore correttamente selezionato tramite una procedura d'appalto pubblica (103).

Il controllo sulla corretta applicazione della normativa in tema di oneri di servizio pubblico spetta in primo luogo ai tribunali nazionali, in particolare per quanto concerne il regolare svolgimento della procedura d'appalto pubblico, ma sussiste comunque il potere della Commissione di richiedere agli Stati informazioni, per valutare se il finanziamento accordato integri gli estremi di un aiuto di Stato in violazione della normativa comunitaria.

In pratica, quindi, non sono pregiudicati i poteri esclusivi conferiti alla Commissione dalle regole in materia di aiuti di Stato previste dal Trattato, che non possono essere derogate da norme di diritto derivato (104). Alla luce di tali norme sarà valutata la conformità col dettato dell'art. 4 del regolamento sia della procedura di selezione del vettore monopolista, sia delle modalità di calcolo della compensazione.

In ogni caso, il criterio di selezione principale che gli Stati debbono applicare nell'aggiudicazione della gara, al fine di non incorrere in una violazione delle norme disciplinanti la procedura d'appalto di cui all'art. 4 del regolamento CEE n. 2408/92, è rappresentato dal livello di compensazione richiesta (105).

Altri criteri come la qualità del servizio offerto, le tariffe praticate e le condizioni proposte agli utenti segnalati nella seconda parte dell'art. 4, par. 1, lett. f), sono di regola già inclusi negli stessi oneri di servizio pubblico e rientrano, pertanto, nel capitolato d'appalto.

Solo in casi eccezionali, debitamente motivati, il vettore selezionato potrebbe essere diverso da quello che chiede il più basso compenso finanziario (106).

Infine, è opportuno sottolineare l'esistenza di due ulteriori limiti alla possibilità di escludere la concorrenza mediante la pubblicazione del bando di gara.

L'art. 4, par.1, lett. k), prevede che il procedimento di gara non è consentito se un altro Stato membro propone un soddisfacente mezzo alternativo per l'adempimento del medesimo onere di servizio pubblico.

Il successivo par. 2 stabilisce che non si può procedere alla selezione di un unico vettore monopolista qualora le rotte interessate siano servite da forme alternative di trasporto in grado di garantire un servizio adeguato e ininterrotto, sempre che la capacità offerta superi i 30.000 posti l'anno.

(103) Così la Commissione al punto 18 della comunicazione 1994 C 350/07 e della comunicazione 2001C 17/04, p. 19.

(104) Nell'ipotesi in cui la Commissione ritenga di essere in presenza di un aiuto non notificato ai sensi dell'art. 88, par. 3, del Trattato CE e come tale illegale, potrà aprire la procedura di cui allo stesso art. 88, ingiungendo allo Stato membro di sospendere il versamento sino al termine della procedura.

(105) Non mancano esempi di bandi di gara che esplicitamente segnalano quale criterio di selezione principale l'entità della compensazione richiesta, indicando criteri alternativi per l'ipotesi in cui più offerte presentino il medesimo importo. Cfr. i bandi pubblicati dalla Grecia e dalla Norvegia di cui alle note 96 e 97.

(106) In questo senso la Commissione al punto 20 della comunicazione 1994 C 350/07. Cfr. SILINGARDI, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, cit., il quale sottolinea che lo Stato deve selezionare l'offerta oggettivamente migliore «intesa non già come necessariamente la meno cara, bensì come la più conveniente».

Si è già rilevato l'atteggiamento di particolare favore che fino ad ora la Commissione ha manifestato nelle numerose ipotesi in cui si è pervenuti ad adottare interventi correttivi del mercato, pur in assenza dei presupposti richiesti.

In particolare, non pare trovare idonea considerazione la limitazione posta dal par. 2 per effetto dell'esistenza di modalità alternative di trasporto. La disposizione, in verità, si presta ad un'interpretazione quanto mai lata, a causa della mancanza di qualsiasi criterio oggettivo di riferimento che consenta di determinare in termini univoci quando il servizio alternativo di trasporto possa essere considerato adeguato (107).

8. *L'esperienza italiana: il caso della Sardegna.* – Come già rilevato, il nostro Paese ha dimostrato una certa riluttanza ad introdurre i meccanismi correttivi delle lacune del mercato consentiti dall'ordinamento comunitario allo scopo di finanziare linee aeree caratterizzate da una scarsa rilevanza sul piano commerciale. Nonostante il pressante problema dei collegamenti fra il continente e le isole, in particolare la Sardegna, lo strumento degli oneri di servizio pubblico non ha trovato adeguata applicazione.

In un sistema liberalizzato, in cui le scelte manageriali dei vettori sono esclusivamente imposte dalle regole della domanda e dell'offerta, il soddisfacimento della primaria esigenza di assicurare i collegamenti isole-continente non sempre può essere assicurato. In particolare, ciò avviene con riferimento a tutte le rotte per le quali l'utenza è di entità modesta, tale da non giustificare l'introduzione o il mantenimento di un servizio regolare di linea, e a quelle in cui la domanda di trasporto aereo ha carattere stagionale, in quanto collegata al variare dei flussi turistici.

Si tratta di scelte legittime da parte dei vettori, dettate soprattutto da esigenze di equilibrio finanziario dell'impresa di trasporto aereo e da logiche di profitto, che, tuttavia, impediscono il sostanziale esplicarsi del fondamentale diritto alla mobilità dei cittadini, laddove lo stesso non sia assicurabile attraverso la sola operatività delle regole di concorrenza.

Il rispetto del principio della continuità territoriale, formalmente riconosciuto anche dal citato regolamento CEE n. 2408/92, rischiava, così, di non trovare concreta realizzazione in riferimento alla Sardegna, la cui condizione di insularità pone notevoli limiti alle opportunità di collegamento con il continente. I residenti sull'isola, infatti, versano in una situazione di evidente svantaggio a causa della manifesta impossibilità di utilizzare modalità alternative di trasporto rispetto al mezzo aereo nei collegamenti con la terra ferma (108).

Il trasporto aereo tra la Sardegna e la penisola, pertanto, assume un ruolo fondamentale per lo sviluppo economico dell'isola, dal momento che i trasporti marittimi, anche a causa dei

(107) Né, in questo caso, fornisce un intervento chiarificatore la comunicazione 1994 C 350/07 ove al punto 16 la Commissione si limita a specificare scopo della disposizione è di «garantire il mantenimento di collegamenti adeguati con determinate regioni, in particolare qualora il traffico sia scarso e gli altri modi di trasporto non possano provvedere a tale servizio».

(108) Diversa appare la condizione della tratta Cagliari-Roma, ove sembrano individuabili i presupposti per la realizzazione degli effetti positivi di una efficace concorrenza. Si tratta, infatti, di una rotta estremamente remunerativa sul piano economico, dato l'alto numero di passeggeri che può essere registrato nel corso di tutto l'anno. Tuttavia, l'esigenza di sottrarre alle mutevoli oscillazioni del mercato tale collegamento e di garantire una stabile certezza in merito alle tariffe, alle frequenze, agli orari e agli altri requisiti previsti con l'imposizione degli oneri di servizio, ha indotto ad effettuare anche su questa rotta un intervento pubblico correttivo della concorrenza. Fondamentale in proposito è la considerazione che i collegamenti aerei rappresentano l'unico strumento idoneo a garantire la celerità negli spostamenti.

tempi tecnici di esecuzione notevolmente più lunghi, non possono soddisfare le normali esigenze di continuità e celerità dei trasferimenti (109).

Tali presupposti hanno determinato il maturare di una situazione di forte disagio sociale per gli utenti e di grave pregiudizio economico per gli operatori.

In questo contesto è evidente come il nostro paese non potesse restare inerte e dovesse finalmente attivare quei meccanismi correttivi del mercato consentiti dall'ordinamento comunitario.

Tra le diverse possibilità accordate ai Paesi membri, come è noto, l'Italia ha ritenuto di scegliere la procedura di imposizione degli oneri di servizio pubblico.

Un primo passo in tal senso fu operato con la legge Regione Sardegna 20 gennaio 1994, con la quale fu autorizzata la Giunta regionale sarda a concedere sovvenzioni alle imprese o agli enti che esercitavano servizi regolari di linea di terzo livello per il trasporto di passeggeri, mediante aerei o elicotteri aventi capacità di trasporto non superiore a 50 persone e non inferiore a 9. Scopo delle sovvenzioni era quella di ripianare le perdite causate dalla mancata copertura di tutti i posti offerti su una serie di tratte annualmente individuate dalla giunta stessa, assicurando così un servizio regolare di trasporto aereo.

La Commissione, nonostante le richieste di chiarimenti e le sollecitazioni in tal senso, non ebbe dallo Stato italiano alcuna conferma della volontà di dare applicazione alla procedura d'imposizione di oneri di pubblico servizio di cui all'art. 4 del regolamento CEE n. 2408/92. Pronunciandosi sulla liceità della misura adottata, ritenne che l'intervento pubblico in oggetto integrasse gli estremi di un aiuto di Stato vietato dall'ordinamento comunitario. In particolare, affermò che la sovvenzione falsasse la concorrenza, favorendo taluni vettori e pregiudicando le imprese non beneficiarie, che mai avrebbero potuto praticare le tariffe imposte per legge, senza godere di un analogo contributo pubblico (110).

Una successiva iniziativa, ispirata alla volontà di garantire un servizio aereo idoneo ad assicurare la soddisfazione delle moderne esigenze di mobilità nei collegamenti col continente, portò all'adozione di un provvedimento legislativo col quale lo Stato italiano autorizzò un finanziamento pari a 1.000 milioni di lire per l'anno 1996 e a 2.400 milioni di lire dall'anno 1997, al fine d'imporre oneri di pubblico servizio a norma del citato art. 4 (111).

Il tentativo di dare concreta attuazione al principio della continuità territoriale, però, non trovò pratica applicazione, verosimilmente a causa dell'esiguità del finanziamento, che non dava sufficienti margini di operatività. Infatti, la disposizione in argomento non andò oltre l'affermazione di una regola generale.

Il legislatore nazionale, infine, è di recente intervenuto con la legge 17 maggio 1999, n. 144 che costituisce il primo strumento in grado di garantire un soddisfacente livello di tutela delle soglie minime di fruizione del diritto alla mobilità nei collegamenti tra le regioni insulari e la penisola. In particolare, l'art. 36 della citata legge persegue l'obiettivo della continuità territoriale mediante l'imposizione di oneri di servizio pubblico, relativamente ai servizi aerei di

(109) A tal proposito è opportuno precisare che, nel corso di una riunione sui trasporti aerei, svoltasi il 14 luglio 1998, presso il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, il rappresentante della Comunità Europea, dott. Berrozpe, ha riconosciuto «che la Regione Sardegna ha il carattere dell'insularità e che ciò, per sé, comporta difficoltà di collegamenti, dovute a limitate modalità di trasporto, con conseguente possibilità di imposizione di oneri di servizio pubblico».

(110) Decisione della Commissione 96/110/CE del 19 luglio 1995, in *G.U.C.E.* L 26 del 2 febbraio 1996, pag. 29 ss.

(111) In questo senso l'art. 13 del d.l. 21 ottobre 1996, n. 535, convertito in l. 23 dicembre 1996, n. 647.

linea effettuati tra scali aeroportuali della Sardegna e delle isole minori della Sicilia ed i principali aeroporti nazionali.

A tal fine, la norma prevede che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, sia convocata una conferenza di servizi con la partecipazione delle Regioni interessate e delle pubbliche amministrazioni competenti (112), allo scopo di precisare i contenuti dell'onere di servizio pubblico, senza costi a carico del bilancio dello Stato, indicando le tipologie e i livelli tariffari; i soggetti che usufruiscono di sconti particolari; il numero dei voli; gli orari dei voli; i tipi di aeromobili; la capacità offerta.

Nel rispetto della normativa comunitaria, qualora entro trenta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee della comunicazione della Commissione relativa all'imposizione degli oneri nessun vettore abbia istituito servizi di linea nel rispetto degli oneri di servizio pubblico, il Ministro dei trasporti e della navigazione, d'intesa con i Presidenti delle regioni interessate indice la gara di appalto europea per l'assegnazione delle rotte individuate.

L'ammontare del rimborso concesso al vettore selezionato non può comunque superare l'importo di 50 miliardi di lire per l'anno 2000 e l'importo di 70 miliardi di lire a decorrere dall'anno 2001; l'1% della spesa autorizzata è destinata alle isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali.

Dal tenore letterale della disposizione si evince che il legislatore nazionale ha inteso istituire il regime degli oneri con riferimento ai soli collegamenti tra la Sardegna e i principali aeroporti nazionali. Ciò importa una evidente divergenza rispetto al contenuto dell'art. 4 del regolamento CEE n. 2408/92, del quale viene fornita un'interpretazione restrittiva.

Infatti, non solo l'art. 36 della legge n. 144/1999 esclude la possibilità di estendere il finanziamento anche ai collegamenti di terzo livello effettuati all'interno del territorio sardo, o a quelli verso scali posti in altre regioni periferiche o insulari nazionali o meno – si pensi in proposito all'eventualità di collegare gli aeroporti della Sardegna con quelli della Sicilia o della Corsica – ma soprattutto impedisce la possibilità di sovvenzionare i servizi aerei diretti verso altri aeroporti comunitari (113).

In realtà, come in precedenza specificato, un'interpretazione letterale dell'art. 4 del regolamento non sembrerebbe autorizzare l'estensione del regime degli oneri anche alle suddette tratte, ma la prassi adottata dai diversi Paesi comunitari e dalla Commissione stessa in sede di verifica della regolarità delle procedure, porta a riconoscere una valenza più ampia al dettato della disposizione regolamentare, quasi a considerare l'Europa alla stregua di un unico territorio nazionale.

In verità, come è stato osservato, la legge n. 144/1999 ha lo scopo di individuare la copertura finanziaria per l'imposizione degli oneri, mentre il riferimento normativo ove ricercare

(112) Sul punto è doveroso evidenziare come il coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni competenti previsto dalla legge n. 144/1999 sia stato soppresso nel testo dell'art. 135 della legge n. 388/2000, in tema di «interventi per la continuità territoriale con la Sicilia». Ciò all'evidente scopo di snellire una procedura che altrimenti risultava eccessivamente appesantita, se non addirittura paralizzata, dalla necessità di interessare soggetti ulteriori, peraltro non puntualmente individuati dalla norma stessa.

(113) Un tentativo di allargamento in tal senso è rinvenibile nel testo dell'art. 135 della legge n. 388/2000, che prevede la possibilità di collegare gli scali aeroportuali della Sicilia con gli aeroporti situati sulle isole minori siciliane, in linea con le istanze emerse nel corso della prima riunione della conferenza di servizi relativa a tale procedura, svoltasi il 21 giugno 1999.

i limiti di operatività del sistema deve essere individuato nel regolamento CEE n. 2408/92 (114).

È stata rimessa, invece, all'attività dell'interprete la definizione del significato dell'espressione "principali scali nazionali". Infatti, in assenza di specificazioni, non è dato sapere cosa il legislatore intendesse con questa locuzione. Come confermato dalle scelte operate dalla conferenza di servizi in sede di determinazione del contenuto degli oneri, si deve ritenere vi rientrino gli aeroporti di Roma e Milano, intesi nel senso di sistemi aeroportuali, ma si tratta di giudizi indubbiamente suscettibili di valutazioni differenti.

Si è così arrivati all'emanazione, da parte del Ministro dei trasporti e della navigazione, del decreto 1° agosto 2000, che, in conformità alle conclusioni adottate dalla Conferenza di servizi Stato-Regione (115), ha stabilito l'imposizione degli oneri di servizio pubblico.

In particolare, e al fine di conseguire l'obiettivo della continuità territoriale con la Sardegna, il decreto predispone la determinazione del contenuto degli oneri di servizio pubblico relativamente ai servizi di linea effettuati fra gli scali aeroportuali della Sardegna ed i principali aeroporti nazionali.

In ogni caso si precisa che, al fine di evitare pregiudizi alla continuità dei servizi di trasporto aereo da e per la Sardegna, la determinazione della data dalla quale gli oneri di servizio pubblico diverranno obbligatori avverrà mediante un successivo decreto ministeriale (116).

Si conclude così la prima fase di un lungo iter burocratico, nel quale le scelte operate non sempre sono state semplici e lineari, fino alla definitiva adozione degli oneri.

Dopo un iniziale momento di incertezza, si è stabilito di optare per uno degli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento comunitario, anche sulla base delle esperienze già maturate in altri Paesi.

La decisione, tuttavia, non manca di suscitare perplessità, tanto in ordine all'opportunità di procedere con il sistema prescelto anziché valutare possibili alternative, tanto in merito all'idoneità dello stesso per il conseguimento del fine perseguito.

Rimane decisivo, al di là del significato politico, l'effetto sociale ed economico; così come è interessante il profilo giuridico, trattandosi della prima esperienza compiuta in tal senso nel nostro Paese per assicurare i collegamenti con le regioni periferiche ed insulari.

(114) Così SILINGARDI, *Gli oneri di pubblico servizio*, cit., p. 58, il quale ritiene che solo le linee individuate dall'art. 36 della legge n. 144/1999 possono essere finanziate con le somme stanziare nella legge stessa, ma che nulla impedisce di onerare tratte ulteriori, secondo la disposizione dell'art. 4 del regolamento CEE n. 2408/92, imputando la relativa sovvenzione in capo alle Regioni o ad altri Enti locali.

(115) La conferenza di servizi si è tenuta a Cagliari in data 28 febbraio 2000.

(116) Il decreto è pubblicato in *Gazz. Uff.* del 21 agosto 2000, n. 194.

9. *Considerazioni conclusive.* – Pare opportuno sottolineare come l'imposizione degli oneri di servizio pubblico rappresenti lo strumento elaborato dall'ordinamento comunitario maggiormente utilizzato dagli Stati membri al fine di garantire la tutela del fondamentale diritto alla mobilità e alla continuità territoriale dei cittadini, laddove, viceversa, valutazioni più strettamente legate alla logica del mercato e della concorrenza avrebbero suggerito la soppressione dei servizi di trasporto.

A tale proposito può risultare utile rilevare come gli strumenti elaborati dall'ordinamento comunitario – oneri di servizio pubblico e aiuti di stato a carattere sociale – benché introducano una deroga alle regole della domanda e della offerta, siano entrambi in grado di garantire un'adeguata tutela delle esigenze di mobilità.

È evidente, tuttavia, che i due regimi pur operando in un'ottica generale comune tesa alla concretizzazione del principio della coesione economica e sociale delle regioni periferiche, soprattutto insulari, perseguono finalità indubbiamente differenti.

Gli oneri di servizio pubblico si pongono quale obiettivo principale la realizzazione della continuità territoriale a favore di tutti i cittadini, con specifico riferimento alle ipotesi in cui la scarsa o inesistente redditività dei servizi di trasporto aereo comportino l'abbandono dei relativi collegamenti da parte dei vettori.

Gli aiuti di stato a carattere sociale mirano all'attuazione di una politica di sostegno economico a beneficio di specifiche categorie di passeggeri, che versano in condizioni di particolare svantaggio o dell'intera popolazione residente in una regione insulare o periferica.

Diverso risulta anche l'impatto socioeconomico che l'utilizzazione dell'uno o dell'altro strumento può determinare sulla libertà di accesso al mercato.

L'imposizione degli oneri di servizio pubblico, infatti, introduce una vistosa deroga alla libera concorrenza dei vettori aerei, avendo la prassi ampiamente dimostrato come il procedimento d'imposizione degli oneri non si sia mai concluso con l'espletamento della prima fase. E l'individuazione di un unico vettore aggiudicatario mediante una gara europea non è di per sé sufficiente a compensare la situazione di sostanziale monopolio che deriva dall'applicazione di tale regime.

D'altra parte, non assume una valenza particolarmente rilevante neanche l'inusuale concorrenza tra le imprese di trasporto che si determina al momento della selezione pubblica e in previsione dell'intervento statale di compensazione, essendo comunque un fenomeno circoscritto a tale fase.

Infatti, nonostante possa apparire diversamente, la concorrenza che si genera tra i vettori per effetto della gara pubblica in sede di definizione delle offerte riguarda esclusivamente la determinazione dell'ammontare della sovvenzione richiesta e, pertanto, non produce effetti positivi a favore degli utenti del servizio, bensì solo a vantaggio dello Stato.

Viceversa, la disciplina degli aiuti di Stato a carattere sociale non frappone alcun ostacolo all'accesso di tutti i vettori comunitari alle rotte interessate.

Come già ricordato, tuttavia, si tratta di uno strumento esclusivamente idoneo a garantire sovvenzioni pubbliche a favore di determinate categorie di utenti ed in funzione delle loro specifiche necessità.

Ciò comporta che nel settore del trasporto aereo di linea tali interventi possano essere previsti anche in relazione a tratte sulle quali operano una pluralità di vettori in regime di libera concorrenza, ove, invece, non sarebbero riscontrabili i presupposti per l'applicazione del regime degli oneri di pubblico servizio.

È lecito allora domandarsi se le esigenze di mobilità dei cittadini possano essere meglio soddisfatte mediante l'applicazione della disciplina relativa all'imposizione degli oneri di pubblico servizio, oppure mediante lo stanziamento di aiuti di Stato a carattere sociale.

Un'applicazione corretta del regolamento CEE n. 2408/92 imporrebbe il ricorso al regime degli oneri solo nei casi in cui l'apertura del mercato effettivamente non comporti alcun beneficio in termini di concorrenza e quindi di contenimento delle tariffe.

Soltanto a queste condizioni troverebbe giustificazione un intervento statale reso necessario dal fine di correggere gli effetti negativi della liberalizzazione nei confronti delle popolazioni interessate. Ciò tanto più qualora la situazione creatasi a seguito della deregolamentazione dei servizi di trasporto aereo abbia portato ad un ulteriore peggioramento delle condizioni contrattuali, determinando un ingiustificato aumento dei livelli tariffari.

L'imposizione di aiuti a carattere sociale, al contrario, prescinde da qualsiasi valutazione delle caratteristiche delle tratte individuate. Da un lato garantisce un contenimento dei costi a favore degli utenti beneficiari, da cui è lecito ipotizzare derivi un aumento del traffico passeggeri. Dall'altro lato consente l'accesso alle stesse rotte ad ogni vettore comunitario in grado di operarvi.

Ci si deve chiedere, quindi, se il sacrificio delle esigenze di libera formazione delle tariffe – fatta salva l'offerta di traffico – determinata dal gioco della concorrenza possa compensare pienamente l'interesse degli utenti. Oppure se non sia comunque fondamentale garantire la concorrenza perfetta, di per sé virtuosa per il mercato, introducendo correttivi e misure idonee a sostenere direttamente l'utenza, senza incidere sulla posizione dei vettori.

È possibile, peraltro, prefigurare la definizione di criteri innovativi che consentano di armonizzare la disciplina dei due sistemi in esame, al fine di conciliarne l'applicazione e di assicurare, contestualmente, sia la tutela del fondamentale diritto alla continuità territoriale sia il rispetto delle regole di libero mercato, così da beneficiare degli effetti maggiormente vantaggiosi per la collettività propri di ciascun sistema.

In sostanza, spetterà allo Stato o all'ente pubblico competente stabilire, nell'ambito degli interventi meritevoli del sostegno pubblico, quale degli strumenti predisposti dall'ordinamento comunitario possa trovare applicazione, meglio rispondendo alle esigenze specifiche delle popolazioni interessate.